

Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek.
Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitised at Gothenburg University Library.
All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text.
This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



En skola i demokrati?

Föräldrarna, kommunen och dialogen



Maria Jarl



En skola i demokrati?

Föräldrarna, kommunen och dialogen

Maria Jarl

Akademisk avhandling för filosofie doktorsexamen vid
Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Distribution

Maria Jarl
Statsvetenskapliga institutionen
Göteborgs universitet
Box 711
405 30 Göteborg
E-post: Maria.Jarl@pol.gu.se

En skola i demokrati? Föräldrarna, kommunen och dialogen

Maria Jarl
ISBN: 91-89246-11-X
ISSN: 0346-5942

Avhandlingen ingår som nummer 86 i serien *Göteborg Studies in Politics*, redaktör Bo Rothstein, vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

© Maria Jarl 2004

Layout och redigering: Henny Östlund
Omslag: Daniel Jakobsson

Tryck: Grafikerna Livréna AB, Kungälv 2004

Innehållsförteckning

Förord.....	9
1. Demokratiförnyelse genom lokalt deltagande	13
Studiens teoretiska utgångspunkter	17
<i>Processerna preciseras</i>	21
Ett processorienterat tillvägagångssätt	24
Brukarstyrelser i skolan.....	26
Avhandlingens disposition.....	28
2. Att styra genom samverkan.....	31
Samverkan	33
<i>Det formella mandatet</i>	35
<i>Kontaktytorna</i>	36
<i>Kommunens inställning till samverkan</i>	42
Organisatoriska förändringar i styrningen av skolan.....	45
3. Den deltagardemokratiska processen	49
Processens olika steg	50
<i>Demokratisk kompetens</i>	51
<i>Politiskt deltagande</i>	56
<i>Processen samlad</i>	57
Den kausala mekanismen – kontextens betydelse	60
<i>Vad gör deltagandet effektivt och meningsfullt?</i>	62
<i>Förutsättningarna sammanfattade</i>	69
4. Att studera brukardeltagandets demokratieffekter	71
Designen	74
<i>Principer för val av kommuner och skolor</i>	76
<i>Undersökningsperiodens längd</i>	79

Principiella överväganden i samband med material- insamlingen.....	80
<i>Utgångsläget</i>	84
<i>Relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna</i>	84
<i>Effekter på individnivå</i>	85
<i>Risken för paneleffekter och utlovad anonymitet</i>	86
5. Utgångsläget	89
Sydstad	89
<i>Björkskolan och den lokala styrelsen</i>	91
<i>Ekskolan och den lokala styrelsen</i>	95
Mellanstad	99
<i>Granskolan och den lokala styrelsen</i>	101
<i>Tallskolan och den lokala styrelsen</i>	104
Skilda utgångslägen i kommunerna	108
... och i skolorna.....	110
6. Kommunen och brukarstyrelserna	115
Ett starkt mandat i Sydstad	116
Frekventa kontakter.....	119
<i>Formella kontaktytor</i>	119
<i>Gemensamma träffar för information och samtal</i>	119
<i>Brukarstyrelsernas roll i den politiska processen</i>	122
En positiv inställning.....	125
Ett ifrågasatt mandat i Mellanstad	132
Sporadiska kontakter	134
<i>Formella kontaktytor</i>	135
<i>Sporadiska kontakter i informationssyfte</i>	135
<i>Brukarstyrelserna och den politiska processen</i>	137
En ljum inställning.....	139
Jämförelsen	144
<i>Ett oväntat resultat</i>	148
7. Mönster för deltagardemokratisk utveckling	151
Att söka efter generella mönster i materialet	152
<i>Undantaget som bekräftar regeln</i>	159

Läroprocess i förhållande till skolan	160
<i>De kritiska föräldrarna</i>	161
<i>De demokratiska föräldrarna</i>	165
Läroprocess i förhållande till kommunen	172
<i>De demokratiska medborgarna</i>	173
<i>De fulländade deltagardemokraterna</i>	179
Deltagardemokratins mönster i sammanfattning.....	185
<i>Skillnader mellan skolorna och kommunerna</i>	188
 8. Ringar på vattnet?.....	197
Materialet	198
<i>Materialets tillförlitlighet</i>	199
De breda penseldragen	201
<i>Föräldrarnas tilltro till den lokala styrelsen</i>	201
<i>Föräldrarnas demokratiska kompetens</i>	204
<i>Föräldrarnas politiska deltagande</i>	207
Sambandsanalysen	210
<i>Variabelkonstruktionen</i>	213
<i>Effekterna</i>	213
<i>Sammanfattning</i>	220
 9. Deltagandet som en skola i demokrati	223
Implikationer för den fortsatta forskningen	226
Implikationer för demokratipolitiken.....	228
<i>Demokratiseringsringar till en viss gräns</i>	233
 Noter	237
 Bilagor	284
 Referenser	315
Offentligt tryck	325
Otryckta källor	326
 English Summary	327



Tabell- och figurförteckning

Figur 1.1	Den övergripande teoretiska modellen	24
Figur 2.1	Modell för i vilken utsträckning relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna präglas av dialog och samverkan	45
Figur 3.1	Den deltagardemokratiska processens olika steg	60
Figur 4.1	Studiens design	78
Figur 4.2	Datainsamlingsmetoder och mättillfällen	82
Figur 4.3	Materialanvändning i studiens olika delar	83
Figur 7.1	Analysschema för deltagardemokratisk utveckling bland de föräldrar som deltar i brukarstyrelserna	154
Figur 7.2	Mönster för deltagardemokratisk utveckling som är identifierade i materialet	158
Figur 7.3	Mönster för deltagardemokratisk utveckling fördelade efter skol- och kommuntillhörighet	189
Figur 8.1	Modell för deltagardemokratisk utveckling bland övriga föräldrar på skolorna	198
Tabell 8.1	Fördelningen i de frågor som på olika sätt berör föräldrarnas tilltro till den lokala styrelsen (procent)	200
Tabell 8.2	Andelen föräldrar på respektive skola som hyser tilltro till den lokala styrelsen, föräldra- panelgruppen (procent)	203
Tabell 8.3	Andelen föräldrar på respektive skola som har demokratisk kompetens, föräldrapanelgruppen (procent)	205

Tabell 8.4	Föräldrarnas möjlighet att påverka skolverksamheten, föräldrapanelgruppen (medelvärden)	207
Tabell 8.5	Andelen föräldrar på respektive skola som har beredskap för politiskt förtroendeuppdrag, föräldrapanelgruppen (procent)	208
Figur 8.2	Den deltagardemokratiska modellen preciserad	212
Tabell 8.6	Indirekt effekt av tilltro till brukarstyrelsen på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag och politiskt deltagande, föräldrapanelgruppen (ostandardiserade regressionskoefficienter)	215
Tabell 8.7	Indirekt effekt av tilltro till brukarstyrelsen på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag och politiskt deltagande, föräldrapanelgruppen uppdelad på typ av kommun (ostandardiserade regressionskoefficienter)	217
Tabell 8.8	Indirekt effekt av tilltro till brukarstyrelsen på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag och politiskt deltagande, föräldrapanelgruppen uppdelad på typ av skola (ostandardiserade regressionskoefficienter)	219

Förord

Det är med mycket känslor inombords som jag nu lägger sista handen vid min avhandling i statsvetenskap. Jag känner en djup tillfredsställelse över att äntligen kunna sätta punkt. Men samtidigt känns det lite skrämmande att boken, som jag har vårdat under så lång tid, nu skall börja leva sitt eget liv. Jag känner också stor tacksamhet gentemot alla som på olika sätt har gjort det möjligt för mig att nå den här punkten.

Först vill jag rikta ett varmt och uppriktigt tack till alla intervjupersoner som inte bara vid ett, utan två och ibland till och med tre tillfällen har låtit sig intervjuas och delat med sig av sina erfarenheter. Utan er hade det inte blivit någon avhandling. Jag vill också tacka alla som har besvarat enkäterna.

Maria Oskarson har med stort engagemang följt mitt arbete ända sedan grundutbildningen och hennes handledning lämnar ingenting att önska. Maria har med sin analytiska skärpa haft en avgörande betydelse för mitt arbete. Jag är också Maria innerligt tacksam för alla goda råd på det personliga planet. Jon Pierre har som biträdande handledare utgjort en stor resurs i mitt arbete. Jon har med stor omsorg och insiktsfulla kommentarer drivit avhandlingen framåt. Ofta har jag imponerats av alla goda och konstruktiva idéer som ni tillsammans har försett mig med under våra gemensamma sittningar. Inte minst "sommarhandledningarna" har varit betydelsefulla. Bo Rothstein och Ulf Bjereld har läst avhandlingsmanuset i sin helhet och bidragit med värdefulla kommentarer. Även Anna Bendz, Hanna Kjellgren och Helena Stensöta har i slutskedet läst delar av manuset och bidragit med värdefulla synpunkter. Marcia Grimes och Staffan Kumlin har tidigare kommenterat delar av den empiriska texten. Stort tack till er alla.

Ni är många som i tidigare skeden av avhandlingsarbetet har kommenterat mina långt ifrån färdiga texter och lyssnat på mina ibland tillkrånglade resonemang. Ingen nämnd och ingen glömd. Men ett särskilt tack vill jag ändå rikta till deltagarna på specialseminarierna

Offentlig politik och förvaltning och Val, opinion och demokrati vid Statsvetenskapliga institutionen för stor uppslutning när jag har presenterat avhandlingstexter och för på många sätt viktigt input. Tusen tack Helena Styrén för föredömlig hjälp med kodningen av enkätmaterial och alla som har korrekturläst manuset. Edward Page har granskat min engelska sammanfattning och det är jag tacksam för.

Till alla kollegor vid Statsvetenskapliga institutionen sänder jag ett kollektivt tack för att ni gör institutionen till en stimulerande och trivsamt arbetsplats. Utan alla ömsom triviala ömsom akademiska samtal i lunchrummet och under fikapauserna i Polbar hade avhandlingsarbetet varit mycket tråkigare. Särskilt viktigt för mig har det varit att kunna diskutera avhandlingsskrivandets vedermödor med Linda Berg, Monika Bauhr, Carl Dahlström, Hanna Kjellgren, Isabell Schierenbeck och Helena Stensöta. Och utan Monika och Carl och mina två andra årskamrater Daniel Naurin och Patrik Stålgren hade den här tiden varit mycket svårare och inte alls lika rolig.

Våren 2000 tillbringade jag på Center for offentlig organisation og styring vid Handelshögskolan i Köpenhamn. Den kreativa seminariemiljön på COS i kombination med alla hjälpsamma kollegor gjorde tiden i Köpenhamn mycket lärorik. Av Henrik P. Bang och Karl Löfgren fick jag föredömlig hjälp med att finna mig till rätta och med Toini S. Floris, Jens Hoff och Eva Sørensen diskuterade jag vid olika tillfällen mitt arbete. Johanna Langner gav mig vägledning in i Köpenhamnslivet. Stort tack till er och alla kollegor på COS. Tillsammans med bland andra Elin Naurin, Birgitta Niklasson och Johan Martinsson tillbringade jag sommaren 2001 vid University of Michigan i Ann Arbor. Tack för att ni gjorde sommaren i USA oförglömlig.

Avhandlingsarbetet har fått ekonomiskt stöd från Jubileumsfonden vid Göteborgs universitet, Knut och Alice Wallenbergs stiftelse, Kungliga och Hvitfeldtska stiftelsen, Paul och Marie Berghaus donationsfond, Stiftelsen Markussens studiefond, Stiftelsen Lars Hiertas minne, Svenska institutet, Vetenskapsrådet, Vilhelm och Martina Lundgrens Vetenskapsfond och från forskningsprogrammet "Social Policy and Political Institutions" vid Statsvetenskapliga institutionen. Tack för att ni har gjort mitt arbete möjligt.

Vid sidan av det akademiska livet har mina vänner fått mig på andra tankar när jag har varit osunt fokuserad och lyft upp mig när

jag har haft mina tvivel. Tack alla för att ni finns. Jag vill särskilt tacka Sara Forselius för att du fortfarande känns mig så nära även om du bor långt bort och Marie Jonsson, Maria Leffler och Henrik Styvén. Och tack David Ahlberg för ett par inspirerande veckor på Tjörn hösten 2003. Mina föräldrar, Inger och Leif Jarl, har alltid trott på och ställt upp för mig och det betyder mycket. Även Eva och Thomas Styvén har stöttat mig i arbetet. Med min bror Jonas har jag haft många långa telefonsamtal om vad som egentligen är viktigt i livet. Tack för att du bryr dig så. Till sist vill jag tacka Carl Styvén. När allt kommer omkring är det bara du som kan väcka mina känslor på riktigt. Du inspirerar mig och gör mig starkare. Jag älskar dig för det.

Göteborg, mars 2004
Maria Jarl



1 Demokratiförnyelse genom lokalt deltagande

Den representativa demokratin bör kompletteras med ett utbrett lokalt deltagande. De kanaler för deltagande som står medborgarna till buds i den representativa demokratin är otillräckliga. I större utsträckning än vad som är fallet idag bör medborgarna, i olika skeden av livet, delta "när de gemensamma angelägenheterna ska lösas."¹

Så lyder huvudtanken i Demokratiutredningens slutbetänkande som presenterades vintern 2000. Demokratiutredningen hade i uppdrag att belysa den svenska demokratis förutsättningar inför 2000-talet och särskilt att föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet i det demokratiska systemet.² I och med slutbetänkandet sätts det lokala deltagandet i fokus för demokratipolitiken. Och det är inte vilket lokalt deltagande som helst, som förespråkas. Deltagandet bör resultera i ett reellt inflytande och upplevas som meningsfullt av de medborgare som deltar. Här har det offentliga en särskilt viktig roll. Kommunerna bör "tillåta eller erbjuda olika former för deltagande som medborgarna uppfattar meningsfulla och effektiva"³ och bjuda in de deltagande till en dialog för att "deras betydelsefulla engagemang ska tas tillvara."⁴

Anledningen till att det lokala deltagandet sätts i fokus för demokratipolitiken är att det förväntas stärka den representativa demokratin. Ett ökat deltagande ses som en lösning på flera av de problem som det demokratiska styrelseskicket har stött på under senare år, däribland en ökad misstro mot det politiska systemet. Demokratiutredningen tar ställning för ett normativt demokratiideal⁵ och förespråkar en "deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter."⁶ Med denna normativa utgångspunkt argumenterar man för ett utbrett lokalt deltagande eftersom det förväntas öka medborgarnas demokratiska kompetens och göra dem mer benägna, och bättre lämpade, att delta i politiken. Det lokala deltagandet förväntas stärka den representativa demokratin genom att medborgarna får tillfälle att träna sig i demokrati.

Deltagandet beskrivs som en "skola i demokrati" som kommer såväl de enskilda medborgarna som det demokratiska systemet till godo. Så här sammanfattar man den deltagardemokratiska demokratisynen:

Genom att delta utvecklar medborgarna fundamentala kvaliteter i samhället. Ömsesidigt respekterande medborgare genererar ett stort humant och socialt kapital som alla sfärer i samhället har glädje och nytta av. Den som inte får motsvarande träning i att skapa tillit genom att vara tolerant mot oliktankande, går miste om skolning och förädling av sina mer primitiva instinkter. Den som övar sig i samarbete, kritik och tolerans blir en tillgång för både sig själv och samhället, för såväl den privata som offentliga sfären.⁷

Demokratiutredningen är inte ensam om att betona det lokala deltagandets demokrativitaliserande kraft. Synsättet har haft ett stort genomslag⁸, såväl i utredningar⁹ som i regeringens demokratipolitik. I den efterföljande demokratipropositionen, "Demokrati för det nya seklet", slås det till exempel fast att målet för demokratipolitiken är att medborgarnas deltagande skall öka.¹⁰

En tongivande föreställning i den senaste tidens demokratipolitik är alltså att det lokala deltagandet vitaliserar och stärker den representativa demokratin. Nu är frågan, stämmer detta verkligen? Leder det lokala deltagandet till att de som deltar utvecklar sin demokratiska kompetens och ökar sitt politiska deltagande? *I avhandlingen prövar jag om det lokala deltagandet fungerar som en skola i demokrati.* Detta är en angelägen uppgift eftersom det idag i stor utsträckning saknas kunskap om deltagandets effekter. Den deltagardemokratiska föreställningen, vilken ligger till grund för dagens demokratipolitik, är etablerad inom demokratiteorin. Trots detta har forskarsamhället än så länge inte presenterat några entydiga resultat som ligger i linje med teorin. Det gör den deltagardemokratiska föreställningen särskilt problematisk som motiv för en viss färdriktning inom demokratipolitiken. Som den amerikanske statsvetaren Robert Dahl har hävdad, bygger föreställningen på en empirisk hypotes.¹¹ Så länge inte forskningsresultat pekar på att deltagandet ger upphov till de antagna effekterna är det problematiskt att utforma demokratipolitiken med detta synsätt som förebild, menar Dahl. Vi vet helt enkelt inte tillräckligt mycket om den deltagardemokratiska teorins verklighetsförankring.¹² Så här skri-

ver statsvetaren Sören Holmberg apropå den deltagardemokratiska synens empiriska underbyggnad:

Svaret är som alltid varken svart eller vitt, men inte heller mittemellan. Svaret är istället i huvudsak blankt. Vi vet mycket lite om deltagandets olika effekter.¹³

Ytterligare en central tanke i demokratipolitiken är att förutsättningarna för deltagandets demokratieffekter varierar med i vilken utsträckning det offentliga skapar möjligheter till ett reellt deltagande och upprättar en dialog med de deltagande sammanslutningarna.¹⁴ *I avhandlingen skall jag därför också pröva under vilka organisatoriska förutsättningar deltagandet har demokrativitaliserande effekter på individnivå.* Varierar effekterna med i vilken utsträckning det offentliga bjuder in de deltagande till dialog? I demokratipolitiken gör man alltså gällande att en viss organisatorisk kontext är en förutsättning för att deltagandet skall ge upphov till demokrativitaliserande effekter på individnivå. Rent konkret menar jag att det betyder att deltagandets demokratieffekter på individnivå – här en deltagardemokratisk utveckling – inte kan förstås frikopplat från de organisatoriska förutsättningarna – här en anpassning i den kommunala praktiken i riktning mot dialog och samverkan. De båda nivåerna skall ses som förbundna i en pågående process, där en anpassning på kommunal nivå ses som en förutsättning för en deltagardemokratisk utveckling på individnivå. Men samtidigt kan den kommunala anpassningen antas ske i samspel med de deltagande sammanslutningarna. Deras agerande i förhållande till kommunen är därför också centralt för en förståelse av den kommunala anpassningen.¹⁵

Avhandlingens syfte är att studera det lokala deltagandets demokratieffekter på individnivå samt etableringen av en relation mellan kommunen och de deltagande sammanslutningarna. Givet att en anpassning på kommunal nivå är en förutsättning för effekter på individnivå, är det preciserade syftet att studera *det lokala deltagandets demokratieffekter på individnivå och hur de varierar med den kommunala organiseringen*. Därigenom bidrar jag inte bara med kunskap om hur realistiska dagens demokratiseringsåtgärder är. Jag bidrar också med kunskap om den inom demokratiforskningen eftersatta frågan om deltagandets demokratieffekter och dess organisatoriska förutsättningar.

Ett grundläggande antagande i avhandlingen är att såväl den kommunala anpassningen som uppkomsten av demokratieffekter på individnivå tar tid. Detta är förändringar som förmodas pågå under en längre tidsperiod. Etableringen av en dialog på kommunal nivå sker sannolikt inte över en natt, utan växer snarare fram under en längre period. På individnivå uppstår deltagandets effekter "within the act of participation."¹⁶ Det betyder att de deltagande går igenom en deltagardemokratisk utveckling under själva deltagandet. För att studera deltagandets demokratieffekter bör vi därför tillämpa ett processorienterat tillvägagångssätt och följa utvecklingen både på systemnivå och på individnivå över tid.

Jag skall därför företa en forskningsresa i den kommunala praktiken och studera etableringen av *brukarstyrelser i skolan* i två kommuner.¹⁷ Sedan 1996 har kommunerna möjlighet att införa brukarstyrelser med föräldramajoritet i kommunens skolor. Som jag återkommer till längre fram i detta kapitel finns det teoretiska skäl att anta att deltagandet i brukarstyrelser på skolans område kan generera de demokratieffekter som antas i demokratipolitiken idag.¹⁸ Vår forskningsresa tar sin början vid tiden för införandet av brukarstyrelser i skolan i två kommuner, och avslutas ungefär ett och ett halvt år senare. Under denna period är syftet att studera hur etableringen av relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna går till i de båda kommunerna, och hur arbetet fortskrider i brukarstyrelserna på fyra utvalda skolor, två i respektive kommun, samt uppkomsten av en eventuell deltagardemokratisk utveckling hos de deltagande föräldrarna.

Genom det processorienterade tillvägagångssättet utvecklar avhandlingen den tidigare forskningen på området. Den främsta anledningen till att forskningen om deltagandets demokratieffekter har varit eftersatt är de metodologiska problem som är förknippade med den här typen av frågeställningar.¹⁹ Det tillvägagångssätt som rekommenderas men som, med något undantag, inte har tillämpats tidigare är just möjligheten att kontinuerligt följa utvecklingen över en längre tidsperiod.²⁰

Den resa jag skall företa i avhandlingen skall inte liknas vid en upptäcktsresa, vilken som helst. Istället rör det sig om en resa efter en detaljerad färdplan som rymmer flera på förhand bestämda anhalter längs vägen. Dessa bestäms av den teoretiska modell för deltagandets

effekter och dess organisatoriska förutsättningar som jag skall utveckla med utgångspunkt i den normativa demokratiteorin i avhandlingens inledande teoretiska avsnitt. Först förankrar jag den demokratisyn som har dominerat den svenska debatten under de senaste åren i ett så kallat integrativt demokratiideal. Med utgångspunkt häri utvecklas antagandet om deltagandets demokratieffekter som en pågående process där förändringar på systemnivå antas vara en förutsättning för effekter på individnivå. Modellens delar preciseras därefter med utgångspunkt i två teoretiska perspektiv. Antagandena om anpassningen på kommunal nivå utvecklas med utgångspunkt i litteraturen om samverkansinriktade former för demokratisk styrning. Antagandena om deltagandets effekter på individnivå utvecklas med utgångspunkt i den deltagardemokratiska teorin. Genom att kombinera dessa båda diskurser lämnar avhandlingen också ett teoretiskt bidrag.

I fortsättningen av kapitel 1 lägger jag grunderna för den teoretiska modell som sedan vidareutvecklas i kapitel 2 och kapitel 3. Vidare introducerar jag det processorienterade tillvägagångssättet och presenterar fallet – brukarstyrelser i skolan – närmare.

Studiens teoretiska utgångspunkter

Demokratiutredningens syn på demokrati präglas, som vi har sett, av uppfattningen att deltagandet genererar en läroprocess hos de deltagande. Deltagandet är värdefullt i sig och bör därför öka i omfattning. Teoretiskt hör den här uppfattningen i huvudsak hemma i vad som kan kallas ett integrativt demokratiideal. James G. March och Johan P. Olsen skiljer i boken *Rediscovering Institutions* (1989) mellan vad de kallar ett "integrativt" och ett "aggregativt" demokratiideal och menar att dessa båda ideal i olika utsträckning kännetecknar den moderna demokratins institutioner.²¹ De båda idealen är för övrigt en vanlig referenspunkt i den danska forskningen om lokalt deltagande.²²

Utifrån ett *integrativt demokratiideal* betraktas demokratin som en livsform eller, med andra ord, som "a way of living."²³ Demokratin beskrivs som ett pågående samtal i vilket såväl de politiska organen som medborgarna deltar. Det medborgerliga deltagandet intar således en framträdande position. Människan ses som en social varelse som är i behov av ett socialt samspel och ett offentligt samtal för att kunna

förverkliga sig själv. Medborgarnas preferenser och föreställningar är inte på förhand givna, menar man, utan formas och utvecklas i det offentliga samtalet. Legitimiteten för det demokratiska systemet, och likaså beslutens kvalitet, förväntas öka i och med att de politiska besluten växer fram successivt genom deltagande och samtal.

Det motsatta demokratiidealet innebär att man främst betraktar demokratin som ett medel för att på ett rättvist och effektivt sätt fördela samhälleliga nyttigheter. Medborgarens preferenser och föreställningar antas här vara givna på förhand och är därför svåra att förändra i ett pågående demokratiskt samtal. Samhället antas således vara fyllt av motstridiga intressen och målet för det demokratiska styrelseskicket är att aggregera medborgarnas preferenser till genomförbara politiska beslut. I linje med March och Olsens benämning (aggregative) väljer jag fortsättningsvis att kalla motsatsen till det integrativa demokratiidealet för ett *"aggregativt" demokratiideal*.

De integrativa respektive aggregativa demokratiidealerna skall allmänt ses som två övergripande demokratiideal. Det förra rymmer olika direkt- och deltagardemokratiska samt komunitära demokratiideal medan det senare rymmer olika elitistiska och konkurrensdemokratiska föreställningar.²⁴

Genom att placera in Demokratiutredningens syn i huvudsak i det integrativa demokratiidealet vill jag fästa vikt vid att det lokala deltagandet idag ses som något eftersträvänsvärt. Det lokala deltagandet förväntas stärka demokratin. Att avhandlingen tar sin utgångspunkt i det integrativa demokratiidealet betyder alltså att det är deltagandets *demokrativitaliserande* effekter som står i fokus och som skall studeras empiriskt. Därmed inte sagt att deltagandet inte kan leda till problem för den representativa demokratin. Om vi istället huvudsakligen tar vår utgångspunkt i det aggregativa demokratiidealet framträder flera problem med den inslagna vägen.

Ett problem som har uppmärksammats i den demokratiteoretiska litteraturen är, *för det första*, förhållandet mellan deltagande och systemeffektivitet. Det har hävdats att ett utbrett deltagande sannolikt leder till konflikter som i sin tur undergräver det politiska systemets förmåga att aggregera olika preferenser för att därigenom lösa kollektiva problem och fördela samhälleliga nyttigheter.²⁵ I den offentliga debatten har liknande kritik framförts mot brukarinflytandet. Genom

att tillgodose brukarstyrelsernas krav på exempelvis mer resurser till den egna verksamheten riskerar de politiska organen att göra avkall på helhetsperspektivet.²⁶ För *det andra* antas det lokala deltagandet innebära problem ur jämlikhetssynpunkt. Det är välkänt inom den empiriska deltagandeforskningen att möjligheterna till deltagande är snedfördelade i befolkningen.²⁷ Men eftersom det lokala deltagandet i till exempel brukarstyrelser ställer stora krav på tid och personligt engagemang är risken att skillnaderna i deltagande ökar och att denna form av deltagande kommer att domineras av resursstarka medborgare.²⁸ Och inte nog med att möjligheterna till deltagande kan befaras vara ojämnt fördelade inom, i det här fallet, brukarkollektivet. Satsningarna på lokala deltagandeformer kan, för *det tredje*, på sikt bidra till en partikularisering av medborgarskapet då vissa grupper i befolkningen ges särskilda rättigheter att påverka den offentliga sektorns olika delar.²⁹ För *det fjärde* ser bland andra statsvetaren Mikael Gilljam en risk i att det lokala deltagandet "motverkar allmänandans". Han menar att satsningarna på lokalt deltagande gör att det framstår som allt mer legitimt att agera efter personliga och kortsiktiga intressen.³⁰ Så sent som i slutet av 1980-talet sågs brukardeltagandet i den politiska debatten som ett demokratiskt problem. Så här uttryckte den dåvarande skolministern regeringens syn i samband med kommunaliseringen av skolan:

Vad gäller frågan om möjligheterna att öka elevernas och föräldrarnas inflytande på beslutsprocesserna inom skolväsendet har det för mig varit en självklar utgångspunkt att ett sådant inflytande inte får strida mot den representativa demokratins eller den kommunala självstyrelsens principer. Elev- och föräldraintresset utgör i förhållande till samhällsintresset ett specifikt särintresse. Sådana särintressen bör enligt min mening inte vara företrädna i organ, vilka representerar allmänna medborgarintressen.³¹

Men eftersom uppgiften i avhandlingen är att pröva antagandena om det lokala deltagandets demokrativitaliserande effekter lämnar jag nu diskussionen om det lokala deltagandets baksida därhän tills vidare, för att återuppta den i slutsatskapitlet.³² Där skall avhandlingens resultat diskuteras i skenet av de potentiella demokratiproblem som det lokala deltagandet kan medföra.

Låt oss istället återgå till den integrativa demokratiuppfattningen genom att ta fasta på den amerikanske statsvetaren Benjamin Barbers resonemang i boken *Strong Democracy* (1984). I boken utvecklar Barber en modell, i huvudsak hemmahörande i den integrativa demokratitraditionen, för hur det lokala deltagandet kan komplettera och förstärka det representativa styrelseskicket.³³ I Barbers demokratiteoretiska tänkande kan vi förankra antagandet att deltagandets effekter på individnivå formas i en process under förutsättning att relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen utvecklas i riktning mot dialog och samverkan.

Barbers huvudtanke är att det representativa styrelseskicket har misslyckats med att göra medborgarna delaktiga i det politiska livet. Ett demokratiskt samhälle förutsätter att medborgarna är engagerade i ett pågående demokratiskt samtal och själva ges tillfälle att besluta i frågor som rör gemensamma angelägenheter. Deltagande och samtal bör realiseras i det lokala politiska livet men det bör också vara vägledande för politiken på nationell nivå. Hela samhället bör genomsyras av en ambition att åstadkomma deltagande och offentliga samtal.³⁴ Föreställningen att deltagandet förstärker och vitaliserar den representativa demokratin är framträdande. De reformer som Barber föreslår i denna anda skall ses som ett komplement till den representativa demokratin:

They should complement and be compatible with the primary representative institutions of large-scale modern societies. Although there is necessary a tension between the theories, strong democratic practice can only come as a modification of liberal democracy.³⁵

Ett omfattande lokalt deltagande och offentligt samtal förutsätter, för det första, ett engagemang från medborgarnas sida. Fram träder en syn på människan som en i grunden social varelse. Människan har ett behov av att delta i offentliga angelägenheter tillsammans med andra. Det skapar förutsättningar för individuell frihet och självförverkligande som saknas i det renodlade representativa demokratiska systemet. Deltagande förutsätter, för det andra, ett engagemang från de representativa politiska institutionerna och dess företrädare. Satsningarna på deltagande och samtal kräver en politisk strategi och en politisk övertygelse: "Neither ideas nor institutions are self-implementing",

skriver Barber. Han menar att reformerna bör initieras på politisk väg och att det behövs en politisk rörelse som verkar för det här målet.³⁶ Inflytande, makt och erkännande är också nyckelord i sammanhanget. En livskraftig demokrati förutsätter att medborgarna betros med inflytande och makt.³⁷

Men det offentliga bör göra mer än att initiera former för deltagande och samtal, menar Barber. På deras ansvar vilar också ett underhåll av deltagandet och samtalet. Det offentliga bör visa öppenhet mot medborgarsammanslutningarna. Det kan ske genom att man bjuder in till samtal men också genom att företrädare för det offentliga är engagerade i en gemensam dialog med medborgarna. Det offentliga bör också i större utsträckning tillvarata medborgarnas synpunkter eftersom det tillför de politiska organen värdefulla perspektiv och erfarenheter. Genom dialogen med medborgarna antas förutsättningarna för den politiska styrningen underlättas.

Processerna preciseras

Vi har nu förankrat Demokratiutredningens antaganden om deltagandets demokratieffekter i den normativa demokratiteorin. Nästa steg är att precisera på vilket sätt den kommunala praktiken bör anpassas enligt teorin, och att precisera effekterna på individnivå samt det inbördes förhållandet mellan systemnivå och individnivå.

En *anpassning på systemnivå* i riktning mot dialog och samverkan ses som en förutsättning för att deltagandet skall ge de individeffekter som förutses i teorin. För att kunna precisera antagandena om den nödvändiga anpassningen på systemnivå, här den kommunala politiska nivån, vänder vi oss till litteraturen om samverkansinriktade former för demokratisk styrning. Litteraturen vilar implicit på en liknande normativ föreställning som framkommer i den integrativa demokratiuppfattningen, nämligen att dialog och samverkan mellan de politiska organen och exempelvis olika medborgarsammanslutningar är något önskvärt. Anledningen är att det förväntas generera goda systemeffekter. Som exempel kan nämnas att förespråkare för samverkansinriktade former för demokratisk styrning argumenterar för att de politiska organen i högre grad än vad som tidigare har varit fallet bör samverka med aktörer från exempelvis näringslivet, det civila samhället eller medborgarsammanslutningar av olika slag. Som

namnet antyder är den gemensamma kärnan i dessa former för demokratisk styrning att samverka mellan de politiska organen och andra aktörer är eftersträvansvärt eftersom det förbättrar förutsättningarna för den demokratiska styrningen. Man ser styrningsprocessen som ett plussummespel där alla inblandade aktörer har något att vinna på att delta.³⁸ Kännetecknande för de samverkansinriktade formerna är också att styrningen betraktas som en process. Istället för att som i traditionella former för demokratisk styrning fokusera på de formella organen, det vill säga de politiska institutionerna och deras kapacitet, riktas intresset mot den process i vilken besluten formas genom samverkan och förhandlingar med andra aktörer. De olika formerna för samverkansinriktad demokratisk styrning går allmänt under samlingsbeteckningen *governance*.

Med systemnivå avses i avhandlingen den kommunala politiska nivå.³⁹ I kapitel 2 skall jag med utgångspunkt i governancelitteraturen utveckla en modell för den efterfrågade anpassningen på kommunal nivå. I vilken utsträckning präglas relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna av dialog och samverkan? Relationen förstås som en fortgående process där företrädare för den kommunala nivån antas vara drivande. Men även brukarstyrelsernas agerande är viktigt för att förstå den här processen.

Effekterna på individnivå preciseras med utgångspunkt i den deltagardemokratiska teorin. Förespråkare för den deltagardemokratiska teorin argumenterar för ett utbrett lokalt deltagande eftersom det förväntas leda till det som jag fortsättningsvis i avhandlingen kallar en deltagardemokratisk process (eller utveckling) hos de individer som deltar. Huvudtanken är att deltagande i lokala vardagliga frågor av stor betydelse för den enskilde individen genererar ett ökat intresse och engagemang för det offentliga, för politiken. Genom deltagandet antas de deltagande, med andra ord, lära sig "how to think publicly as citizens."⁴⁰ Även om den deltagardemokratiska utvecklingen uppstår hos den enskilde individen antas utvecklingen ha ett värde, inte bara för den enskilde individen utan också för samhället. Eller, för att återknyta till det inledande citatet, den som deltar förväntas bli "en tillgång både för sig själv och för samhället, för såväl den privata som offentliga sfären."⁴¹ I avhandlingen studerar jag effekterna på individnivå med utgångspunkt i att utvecklingen har ett värde för demokratin i stort.⁴²

I den teoretiska litteraturen beskrivs den deltagardemokratiska processen just som en process bestående av två övergripande steg, dels vad jag fortsättningsvis väljer att kalla en demokratisk kompetens, dels ett ökat politiskt deltagande.⁴³ Demokratisk kompetens beskrivs i teorin som den kausala länken mellan det lokala deltagandet och det politiska deltagandet. Men trots detta tillhör det undantagen i den, visserligen knapphändiga, tidigare forskningen att deltagandets individeffekter studeras just ur ett processorienterat perspektiv. Den tidigare forskningen domineras av sporadiska prövningar baserade på tvärsnittsdata av huruvida det lokala deltagandet ger upphov till demokratisk kompetens i någon form å ena sidan *eller* till politiskt deltagande å andra sidan.⁴⁴

En modell för den deltagardemokratiska processen utvecklas i kapitel 3. Jag tar min utgångspunkt i det teoretiska antagandet om den deltagardemokratiska utvecklingen som en process där deltagandet ger upphov till demokratisk kompetens som i sin tur ger upphov till politiskt deltagande. Men jag visar dessutom att vi bör dela upp den demokratiska kompetensen i två huvuddelar – demokratisk kompetens i rollen som brukare (förälder) och demokratisk kompetens i rollen som medborgare – för att kunna pröva antagandet att deltagandet genererar en ökad allmänanda och ett ökat intresse för samhällsfrågor. Modellen ligger till grund för en prövning av huruvida deltagandet i brukarstyrelsen genererar en deltagardemokratisk utveckling i första hand hos de föräldrar som deltar i brukarstyrelserna. Modellen ligger också till grund för en prövning av huruvida det sker en deltagardemokratisk utveckling hos övriga brukare (föräldrar) på skolorna, det vill säga de föräldrar som berörs av brukarstyrelsernas beslut.

I den deltagardemokratiska teorin finner vi också stöd för antagandet att förutsättningarna för den deltagardemokratiska utvecklingen varierar med de organisatoriska förutsättningarna på systemnivå. Vikten av att deltagandet äger rum i en deltagarvänlig miljö där det ges tillfälle till ett meningsfullt deltagande och reellt inflytande betonas i litteraturen. Men trots detta centrala antagande saknas det i stor utsträckning studier av hur den deltagardemokratiska utvecklingen varierar med erfarenheten av deltagandet. Den tidigare forskningen ger därför inte mycket vägledning när antagandena om de organisatoriska förutsättningarna skall preciseras. Genom att precisera de

deltagardemokratiska antagandena med hjälp av samverkansinriktade modeller för demokratisk styrning kan jag alltså vidareutveckla den deltagardemokratiska teorin.

De övergripande teoretiska antagandena i avhandlingen sammanfattas i figur 1.1. För att det lokala deltagandet, här brukarstyrelser i skolan, skall ge demokratieffekter på individnivå krävs en kommunal anpassning i riktning mot dialog och samverkan. Den empiriska uppgiften i avhandlingen består alltså i att pröva om det förhåller sig på det här sättet.

Figur 1.1 Den övergripande teoretiska modellen



Ett processorienterat tillvägagångssätt

Studien kan i metodologiska termer beskrivas som en jämförande fallstudie med ett processorienterat tillvägagångssätt. Att studien är en jämförande fallstudie innebär att jag jämför utvecklingen dels i två kommuner, dels i två skolor i respektive kommun. Innan jag presenterar principerna bakom valet av fall skall jag uppehålla mig vid det processorienterade tillvägagångssättet.

I avhandlingen innebär det processorienterade tillvägagångssättet att vi följer utvecklingen över tid. Den process som följs är närmare bestämt etableringen av en relation mellan kommunen och brukarstyrelserna. I tillvägagångssättet ligger också att processens olika delar – här kommunen och brukarstyrelserna – antas påverka varandra. Här betyder det att kommunens agerande antas ha betydelse för vad som sker på individnivå, samt att brukarstyrelsernas agerande antas ha betydelse för vad som sker på kommunal nivå. Men till skillnad från vad som brukar vara fallet i processorienterade studier är det *inte* en historisk utveckling som skall spåras bakåt i tiden med utgångspunkt i ett känt utfall.⁴⁵ Istället skall vi *följa en utveckling "framåt"*

i tiden med början vid tidpunkten för brukarstyrelsernas införande i de båda kommunerna. Med andra ord utvecklas processen samtidigt som studien pågår. När studien tar sin början vet vi vare sig hur relationen utvecklas i de båda kommunerna eller om deltagandet ger de emotsedda individeffekterna. Studien kan därför också beskrivas som ett fältexperiment.

Det vi vet är emellertid att möjligheterna till slutsatsdragning ökar om relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklar sig på olika sätt. Om vi kan visa på samvariation mellan hur relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklar sig och den deltagardemokratiska utvecklingen, förstärks möjligheterna till slutsatsdragning. Om relationen präglas av dialog och samverkan i den ena kommunen och det sker en deltagardemokratisk utveckling i denna kommun, samtidigt som relationen i den andra kommunen inte präglas av samverkan och dialog och det inte äger rum någon deltagardemokratisk utveckling i denna kommun tyder det, allt annat lika, på att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna är av betydelse för den deltagardemokratiska utvecklingen. För att teoretiskt sett skapa förutsättningar för detta väljer jag kommuner *där det finns teoretiska skäl att tro att relationen utvecklar sig på olika sätt*. Man kan likna urvalsprincipen vid att jag väljer fall på "prediktion".

För att göra en sådan förutsägelse måste vi, menar jag, utgå från den rådande situationen i kommunerna så som den såg ut vid den tid då brukarstyrelserna infördes. Vi vet med utgångspunkt i tidigare forskning om genomförandet av politiska reformer att reformer som stämmer väl in med de handlingsmönster och de erfarenheter som råder i den organisation eller den kontext inom vilken de införs med större sannolikhet "lyckas" än reformer som införs i en organisation där de bryter mot de etablerade strukturerna.⁴⁶ I avhandlingen betyder det att kommuner väljs med avseende på, vad jag väljer att kalla, deras rådande styrningskultur. Styrningskulturen uttrycks genom deras tidigare erfarenheter av olika satsningar på att öka medborgarnas deltagande samt deras agerande i samband med införandet av den här aktuella reformen. Jag antar att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklas på olika sätt beroende på om det råder en samverkansinriktad styrningskultur vid tiden för införandet eller inte. Närmare bestämt antas sannolikheten för att relationen mellan kom-

munen och brukarstyrelserna skall utvecklas i riktning mot samverkan och dialog, vara större om kommunen på olika sätt har erfarenhet av samverkan med olika medborgargrupper sedan tidigare. Men det bör påpekas att det inte är min ambition att empiriskt pröva på vilket sätt den tidigare styrningskulturen har betydelse. Styrningskulturen skall snarare ses som en slags kontext utifrån vilken vi kan generera tänkbara förklaringar till utfallet med avseende på relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen i de båda kommunerna.

I studien ingår också två skolor med lokala styrelser med föräldramajoritet i respektive kommun. Bakom valet av skolor ligger samma grundprincip som ovan, nämligen att välja skolor där det finns anledning att tro att processen – i det här fallet arbetet i de lokala styrelserna – utvecklar sig på olika sätt. Jag väljer därför att utgå från den socioekonomiska sammansättningen i skolornas upptagningsområde.⁴⁷ I varje kommun ingår en skola i vad som kan beskrivas som ett resurssvagt upptagningsområde och en skola i vad som kan beskrivas som ett resursstarkt upptagningsområde.

Sammantaget studeras brukardeltagandets demokratieffekter i två kommuner som har olika styrningskultur, en kommun där man har en samverkansinriktad styrningskultur, fortsättningsvis kallad Mellanstad, och en kommun där man inte har en samverkansinriktad styrningskultur, fortsättningsvis kallad Sydstad.⁴⁸ Skolorna i respektive kommun är olika beträffande resursstyrkan i upptagningsområdet. Rent konkret består analysen av mätningar – i första hand i form av intervjuer men också i form av enkätundersökningar – vid två tillfällen eller, som det kommer att heta i den fortsatta framställningen, två panelsteg. Men en central del i analysen är också dokumentstudier i form av protokoll från kommunen och brukarstyrelserna. Diskussionen om tillvägagångssättet fördjupas i kapitel 4.

Brukarstyrelser i skolan

I och med att antagandet om deltagandet som en skola i demokrati studeras på fallet *brukarstyrelser i skolan* menar jag att den teoretiska utsagan prövas under det som i metodlitteraturen kallas gynnsamma omständigheter.⁴⁹ Det betyder att det finns teoretiska skäl att förvänta att det lokala deltagandet ger upphov till de emotsedda effekterna. Det

beror dels på att skolans styrsystem skapar incitament för de kommunala organen att samverka och samtala med skolans aktörer, däribland brukarstyrelserna. Dels beror det på att reformen med lokala styrelser med föräldramajoritet bygger på en långtgående delegation som i teorin skapar goda förutsättningar för delaktighet och inflytande. Jag utvecklar min argumentation kring detta i kapitel 2 respektive kapitel 3 och går nu över till att presentera fallet närmare.

Brukardeltagandet har funnits på den politiska dagordningen sedan början av 1980-talet⁵⁰, men har mött ett ökat intresse på senare tid. Det lanserades av det socialdemokratiska partiet som ett led i förnyelsen av den offentliga sektorn, som man inledde vid denna tidpunkt. Att brukardeltagandet lyftes upp på den politiska dagordningen vid denna tidpunkt ses allmänt som en reaktion på de borgerliga partiernas förespråkande av ökad valfrihet, som då hade börjat växa sig starkare.⁵¹ Som *brukare* betraktas de personer som berörs av en kommunal verksamhet och som nyttjar – eller brukar – den kontinuerligt under en längre period.⁵² Mer precist är brukare personer som berörs nära och personligt av den aktuella verksamheten. Eleverna och deras föräldrar betraktas som brukare av skolan.⁵³

Konkret innebär brukardeltagandet att brukarna som kollektiv kan påverka de offentliga tjänsternas utformning och innehåll. Inom ramen för ett brukarråd eller en brukarstyrelse, i vilka också företrädare för de anställda ingår, kan brukarna ge sina synpunkter på samt, i vissa fall, besluta om verksamhetens inriktning och utformning. Brukarna betraktas som företrädare för ett gruppintresse och brukardeltagandet utövas kollektivt.⁵⁴ Formellt sett regleras brukardeltagandet i kommunallagen och brukarnas formella möjligheter att besluta över verksamheten varierar beroende på vilka paragrafer i kommunallagen som konstituerar brukardeltagandet i det aktuella fallet.⁵⁵ Jag menar att man, något förenklat, kan tala om två huvudsakliga former: Å ena sidan rådgivande *brukarråd* där brukarna kan lämna sina synpunkter på verksamhetens utformning. I en *brukarstyrelse*, å andra sidan, har brukarna mandat att fatta beslut. Eftersom befogenheter kan delegeras från den ansvariga nämnden i kommunen förfogar nämligen brukarstyrelsen över ett eget kompetensområde. I en brukarstyrelse skall brukarna dessutom vara i majoritet men det finns inget som reglerar deras antal i ett brukarråd.⁵⁶ På papperet skiljer sig alltså möjligheter-

na till ett reellt inflytande. Men det är en i högsta grad empirisk fråga huruvida brukarna i realiteten upplever att de har något inflytande. En genomgång av den tidigare forskningen om brukardeltagande har exempelvis visat att brukare i rådgivande brukarråd kan vara nöjda med sitt inflytande. Samtidigt finns det exempel på att brukare i brukarstyrelser är missnöjda med sitt inflytande.⁵⁷ Av denna anledning väljer jag att genomgående använda begreppet *brukardeltagande* istället för begreppet *brukarinflytande*.

Skolan är det offentliga verksamhetsområde där brukardeltagandet är som mest utbrett.⁵⁸ En förklaring till det är sannolikt att skolan är något som engagerar och berör många såväl medborgare som brukare.⁵⁹ Det intressanta för avhandlingens syfte är emellertid att det sedan en tid pågår en försöksverksamhet med så kallade *lokala styrelser med föräldramajoritet* i grundskolan.⁶⁰ I de lokala styrelserna har brukarna långtgående formella befogenheter. Föräldrarna sitter i majoritet och har beslutanderätt i frågor som tidigare har legat under den ansvariga politiska nämnden och/eller rektorn.⁶¹ Reformförsöket inleddes vid halvårsskiftet 1996 och har därefter förlängts i två omgångar. Senast vid halvårsskiftet 2007 skall försöksverksamheten upphöra och mycket talar i skrivande stund för att reformen då kommer att permanentas.⁶² Lokala styrelser med föräldramajoritet är alltså det fall som står i fokus i avhandlingen. I fortsättningen hänvisar jag till det här aktuella fallet genom att använda begreppen *lokala styrelser* och *brukarstyrelser*.

Avhandlingens disposition

Boken är upplagd på följande sätt: Med utgångspunkt i litteraturen om samverkansinriktade former för demokratisk styrning preciseras i *kapitel 2* antagandena om den kommunala anpassningen. Med utgångspunkt i den deltagardemokratiska teorin preciseras i *kapitel 3* brukardeltagandets demokratieffekter på individnivå, samt under vilka förutsättningar dessa effekter antas uppkomma. I *kapitel 4* dras trådarna från de två föregående kapitlen samman och studiens övergripande analysram preciseras. Vidare diskuteras studiens design och fallurval samt principiella överväganden i samband med materialinsamlingen.

De empiriska delarna ryms i kapitel 5 till och med kapitel 8. Processens utgångsläge skildras i *kapitel 5* genom en beskrivning av

styrningskulturen i de valda kommunerna. Vidare skildras hur arbetet i brukarstyrelserna utvecklas över tid. Hur relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklas över tid analyseras i *kapitel 6*. Kapitlet avslutas med att utvecklingen diskuteras i skenet av den styrningskultur som rådde vid tiden för brukarstyrelsernas införande. Analysen i *kapitel 7* består av två delar. Syftet med den första delen är att urskilja huruvida deltagandet i brukarstyrelsen ger upphov till en deltagardemokratisk utveckling hos de föräldrar som deltar i brukarstyrelsen. Syftet med den andra delen är att urskilja om det finns någon systematisk variation i den deltagardemokratiska utvecklingen beroende på vilken skola och/eller kommun föräldrarna tillhör. Det görs genom att studera den deltagardemokratiska utvecklingen i skenet av analysen av relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen i *kapitel 6* och analysen av arbetet i styrelserna i *kapitel 5*. Huruvida deltagandet får ringar på vattnet och medför en deltagardemokratisk utveckling även hos övriga föräldrar studeras i *kapitel 8*. Även i detta kapitel tolkas resultatet i skenet av vilken skola och/eller kommun föräldrarna tillhör. I *kapitel 9* diskuteras resultatens teoretiska och demokratipolitiska implikationer.



2 Att styra genom samverkan

En av anledningarna till att en förändring på systemnivå i riktning mot dialog och samverkan mellan kommunen och medborgargrupperna förespråkas i dagens demokratipolitik är att dialog och samverkan beskrivs som en förutsättning för att deltagandet skall upplevas effektivt och meningsfullt. Därigenom antas deltagandet ge upphov till en deltagardemokratisk utveckling. Med utgångspunkt i litteraturen om olika former för samverkansinriktad demokratisk styrning utvecklas i detta kapitel en modell för samverkan mellan kommunen och brukarstyrelserna.

De olika formerna för samverkansinriktad demokratisk styrning går också under samlingsbeteckningen *governance*. *Governance*-begreppet är i sig omfattande, vilket framkommer eftersom det används för att beteckna samverkansinriktade former för demokratisk styrning på olika nivåer i det politiska systemet, och för samverkan mellan olika typer av aktörer.¹ Trots begreppets bredd är den gemensamma kärnan i governancelitteraturen att man förespråkar styrning genom just samverkan mellan de politiska organen och andra aktörer. Det kan till exempel gälla näringslivet, internationella organisationer eller, som i avhandlingen, medborgarsammanslutningar på lokal nivå.² I de hierarkiska modeller för demokratisk styrning som tidigare har varit dominerande i litteraturen antas de politiska organen ha auktoritet och kapacitet att, mer eller mindre, på egen hand fatta och genomdriva politiska beslut. I litteraturen om *governance* antas tvärtom de politiska organens förmåga att styra vara avhängig deras samverkan med andra aktörer.³ Fram träder en delvis ny syn på de politiska organens roll i styrningsprocessen.

Kännetecknande för litteraturen om *governance* är också att stor tonvikt läggs vid styrningen som en *process*.⁴ Det innebär att de politiska besluten förväntas växa fram i ett pågående samspel mellan olika aktörer. Den underliggande normativa utgångspunkten är att samverkan är något eftersträvänsvärt. Anledningen är att det förväntas leda till ett antal goda systemeffekter. Bland annat antas de politiska

beslutens kvalitet öka genom att aktörer som berörs av besluten själva är med i beslutsprocessen. De politiska organen och deras företrädare förväntas stärkas genom att samverkan med andra aktörer tillför nya perspektiv och erfarenheter.⁵ Antagandena är emellertid inte explicita i den meningen att litteraturen pekar ut ett antal faktorer, eller mekanismer, som gör det troligt att en viss form av samverkansinriktad styrning genererar en viss typ av systemeffekter.⁶

I avhandlingen tar jag fasta på antagandena om styrningen som en process men jag studerar inte processens utfall, vare sig i bemärkelsen beslutens kvalitet eller styrningens effektivitet. Det ligger alltså inte i avhandlingens syfte att studera om en samverkansinriktad styrningsprocess leder till bättre beslut eller en förstärkt styrningsförmåga⁷ och inte heller till om de kommunala företrädarna upplever att deras roll som företrädare stärks genom samverkan med andra aktörer.⁸ Istället tar jag utgångspunkt i litteraturen om governance för att precisera de antaganden om en förändrad kommunal praktik i riktning mot dialog och samverkan som görs i såväl demokratipolitiken som den normativa demokratiteorin. I litteraturen betraktas governance just som ett analytiskt verktyg, eller som en idealmodell för samverkansinriktad demokratisk styrning.⁹ Det har hävdats att governanceperspektivets främsta styrka ligger i "[the] identification of what is worthy of study."¹⁰

Med utgångspunkt i litteraturen om governance utvecklar jag i första delen av detta kapitel en modell för samverkan mellan kommunen och brukarstyrelserna. Vilka kriterier skall vara uppfyllda för att vi skall kunna dra slutsatsen att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna präglas av samverkan och dialog? Modellen bygger på två centrala antaganden i governancelitteraturen. För det första antas samverkan förutsätta ett reellt deltagande från de aktörer som, vid sidan av de politiska aktörerna, deltar i styrningsprocessen. För det andra ses styrningsprocessen som ett ömsesidigt samspel där båda aktörerna ger och tar. Samtidigt beskrivs de olika formerna för samverkansinriktad demokratisk styrning i litteraturen som relativt kontextbundna¹¹, vilket gör att modellen bör preciseras med utgångspunkt i det här aktuella exemplet.

I den andra delen av kapitlet presenteras det fall som avhandlingen handlar om, det vill säga lokala styrelser med föräldramajoritet. De

organisatoriska förändringar i styrningen av skolan som har skett det senaste decenniet kan i *teorin* ses som en övergång från traditionella hierarkiska modeller för styrning, till en mer samverkansinriktad styrning. Införandet av brukarstyrelser är ett led i denna utveckling. Däremot är det en *empirisk fråga* huruvida det etableras någon samverkan mellan kommunen och brukarstyrelsen.¹² Men den tidigare utvecklingen, vilken jag alltså återkommer till i slutet av kapitlet, talar för att det i teorin finns goda skäl att anta att en sådan utveckling kan uppstå just här.

Samverkan

I litteraturen om samverkansinriktad demokratisk styrning beskrivs samverkan som en pågående process där flera olika aktörer deltar. I avhandlingen är det samverkan mellan kommunen och brukarstyrelserna som står i fokus. Samverkan med andra aktörer ses som något eftersträvarsvårt för de politiska organens del eftersom deras förmåga att styra i olika utsträckning antas vara avhängig samverkan med andra aktörer.¹³ De politiska organens kapacitet att styra antas vara begränsad, vilket medför att de inte på egen hand tros kunna fatta politiska beslut som sedan omsätts i praktiken. Nyckeln till inflytande och makt ligger i stället, som framkommer i citatet nedan, i de politiska organens förmåga att samordna sina intressen med de andra deltagande aktörerna:

Steering in the context of governance recognizes that government cannot impose its policy but must rather negotiate both policy and implementation with partners in public, private, and voluntary sectors. Steering involves government learning a different 'operating code' which rests less on its authority to make decisions and instead builds on its capacity to create the conditions for positive-sum partnerships and setting or changing the rules of the game to encourage what are perceived as beneficial outcomes.¹⁴

Vad menas med en samverkansinriktad styrningsprocess? Eftersom processtanken är framträdande i litteraturen bör vi uppmärksamma den fortlöpande *relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen*, vilken i olika utsträckning kan präglas av samverkan och dialog. Sam-

verkan och dialog mellan kommunen och brukarstyrelserna förutsätter, med andra ord, *inte* något formellt samverkansorgan där representeranter för kommunen och brukarstyrelserna deltar i en gemensam beslutsprocess. I den danska forskningen om demokrati och brukardeltagande har just ett sådant gemensamt organ föreslagits som ett sätt att öka dialogen mellan kommunen och brukarstyrelserna.¹⁵ Danmark har för övrigt en längre tradition av brukardeltagande inom speciellt skolsektorn än vad Sverige har, vilket gör den danska forskningen till en viktig kunskapskälla i den svenska forskningen.¹⁶

Ett centralt antagande i litteraturen är vidare att samverkan förutsätter reellt deltagande från de andra parterna. Som jag kommer att återkomma till nedan förutsätter samverkan i teorin att de andra aktörerna, i det här fallet brukarstyrelserna, ses som medspelare och inte enbart som passiva deltagare. Men är det ens i teorin möjligt att åstadkomma ett reellt deltagande för brukarstyrelserna? Brukardeltagandet realiseras inom ramen för den kommunala representativa demokratin där de politiska organen har en överordnad position. Antagandet måste därför förstås givet de förutsättningar som råder i det här aktuella fallet. Hur ser grundförutsättningarna ut när det gäller maktförhållandena mellan kommun och brukarstyrelse?

I litteraturen framträder olika synsätt på de politiska organens roll i en samverkansinriktad styrningsprocess. Synen på de politiska organens roll varierar beroende på vilken definition man ansluter sig till. Å ena sidan förstås med governance självstyrande nätverk där de politiska organens roll antas vara allt annat än framträdande. Nätverken beskrivs i teorin som självständiga och antas konstitueras sig på egen hand, utan någon direkt inblandning från de politiska organens sida. De politiska organen är inte heller på något sätt en drivande eller framträdande part i själva processen.¹⁷ Å andra sidan förstås med governance former för samverkansinriktad demokratisk styrning där de politiska organen antas vara drivande och framträdande aktörer.

Avhandlingen utgår från det senare synsättet. Brukarstyrelserna införs som ett komplement till det rådande representativa styrelseskicket och skall därför betraktas som sådant. Det kan därför inte vara tal om en samverkan på lika villkor. Maktförhållandena är, med andra ord, asymmetriska. Vad betyder det rent konkret? Till att börja med existerar inte relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna från bör-

jan, utan byggs upp först när brukarstyrelser införs i kommunen. Det är alltså *etableringen* av en relation mellan kommunen och brukarstyrelsen som står i fokus här.¹⁸ Frågan är alltså i vilken utsträckning den relation som etableras mellan kommunen och brukarstyrelserna kännetecknas av samverkan och dialog.¹⁹

Att maktförhållandena är ojämna innebär vidare att etableringen av en relation i realiteten betyder att brukarstyrelserna görs till en del av en redan befintlig kommunal organisation. Det handlar om att göra brukarstyrelserna till en part i den kommunala politiska processen. Brukarstyrelsernas eget agerande är inte oväsentligt på något sätt. Samverkan syftar just på en process där alla medverkande parter är aktiva. Men initiativet ligger, så att säga, hos kommunen.

Modellen för samverkan mellan kommunen och brukarstyrelserna avser sammanfattningsvis etableringen av en relation mellan kommunen och brukarstyrelserna. Med utgångspunkt i litteraturen visar jag nedan att relationen skall studeras med avseende på följande indikatorer: brukarstyrelsernas mandat i den kommunala politiska organiseringen, kontaktytorna mellan kommunen och brukarstyrelserna samt kommunens inställning till samverkan med brukarstyrelserna.

Det formella mandatet

En första indikator på i vilken utsträckning relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna präglas av samverkan och dialog är brukarstyrelsernas formella mandat. Som vi tidigare har varit inne på tas utgångspunkten i föreställningen om en samverkansinriktad relation, där det råder asymmetriska maktförhållanden. Kommunen är formellt sett ytterst ansvarig för verksamheten och den som bestämmer ramarna för brukarstyrelsernas arbete. Brukarstyrelsernas formella mandat bestäms alltså av kommunens formella regelverk med avseende på försöksverksamheten med lokala styrelser. Trots kommunens "övertag" kan brukarstyrelserna ha ett mer eller mindre framträdande mandat. Vilket utrymme för variation finns det mellan kommunerna i detta avseende?

Kommunerna har möjligheter att delegera ett relativt omfattande kompetensområde till de lokala styrelserna. Enligt den nationella förordningstexten bygger de lokala styrelsernas befogenheter på en delegering från den politiskt ansvariga nämnden i kommunen och/eller

från de verksamhetsansvariga till den lokala styrelsen. Försöksverksamheten skiljer sig från tidigare former för brukardeltagande i skolan eftersom möjligheterna till delegation är mer omfattande men också genom att föräldrarna sitter i majoritet.²⁰ I princip är endast frågor om myndighetsutövning och personalfrågor undantagna möjlighet till delegation. På papperet talar mycket för att brukarstyrelserna har ett omfattande mandat. Hur det ser ut i praktiken är en annan sak. I den nationella förordningstexten anges inom vilka områden kommunen har möjlighet att delegera befogenheter till de lokala styrelserna, men kommunerna beslutar själva vilka befogenheter som i praktiken skall delegeras till brukarstyrelserna.²¹

Förutom det formella mandatet skall vi också uppmärksamma hur brukarstyrelsernas mandat upplevs av de kommunala företrädarna i praktiken. Om ett omfattande formellt mandat följs av uppfattningen att brukarstyrelserna har en framträdande position i praktiken är det rimligt att tro att mandatet har betydelse för det kommunala agerandet i förhållande till brukarstyrelserna. Finns det en föreställning om att brukarstyrelserna skiljer sig på något sätt jämfört med tidigare former för föräldramedverkan?²²

Sammanfattningsvis är brukarstyrelsernas formella mandat i den kommunala organisationen, och hur mandatet betraktas av de kommunala företrädarna, en första indikator på i vilken utsträckning relationen mellan brukarstyrelserna och kommunen präglas av samverkan och dialog. Ett långtgående mandat och en upplevd framträdande position tyder, menar jag, på det finns potential för samverkan mellan kommunen och brukarstyrelserna.

Kontaktytorna

En andra indikator på i vilken utsträckning relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna präglas av samverkan och dialog är kontaktytorna mellan parterna och vad som kännetecknar dem. Karin Hansen & Lene Dalsgaard (2000) redogör i boken *Demokrati fra nedan* för vad som kännetecknar de kommunala företrädarnas och medborgarnas roller i olika typer av styrningsmodeller. De kommunala företrädarnas roll i en styrningsprocess som kännetecknas av samverkan är att vara en part i dialogen och föra ett samtal med medborgargrupperna. På samma sätt är medborgargruppernas roll

att vara en part i dialogen och att föra ett samtal med kommunen.²³ Ömsesidigheten i form av ett agerande från båda parter är viktigt. Låt oss börja med kommunens agerande för att därefter komma in på brukarstyrelsens agerande.

Kommunens agerande

Eftersom kommunen sitter på en överordnad position antas ett reellt deltagande från brukarstyrelsernas sida underlättas av att kommunen strävar efter att göra dem delaktiga. Konkret betyder det att kommunen, eller i själva verket de kommunala företrädarna, ger uttryck för en önskan att föra ett samtal med brukarstyrelserna men också att de tar initiativ och försöker göra brukarstyrelserna delaktiga. Hur kan kommunen ge uttryck för en sådan ambition? Nedan argumenterar jag för att det finns tre aspekter som kan ringa in kommunens ambition: kommunens syfte med kontakterna med brukarstyrelserna, vem eller vilka i brukarstyrelsen man kontakter samt förekomsten av en eventuell kontinuitet i kontakterna.

Den första aspekten är syftet med kommunens kontakter med brukarstyrelserna. För att vi skall kunna tala om dialog och samverkan räcker det inte att ha kontakter med brukarstyrelserna enbart i informationssyfte. Det måste till ett mer substantiellt samtal där brukarstyrelserna får komma till tals. Synen på kontakterna mellan politiska företrädare och medborgargrupper i litteraturen om governance skiljer sig därmed från den förhärskande synen inom till exempel representationsforskningen.

Förespråkandet av kontakter mellan de kommunala politiska organen och medborgarna är inte på något sätt unikt för litteraturen om samverkansinriktade former för demokratisk styrning. Tvärtom lyfts de politiska organens kontakter med enskilda medborgare eller med organiserade intressen fram som centralt inom till exempel representationsforskningen. Inom representationsforskningen är frågan ofta i vilken utsträckning de politiska organens företrädare är goda representanter för medborgarna. För att kunna representera medborgarna förutsätts en god kännedom om medborgarnas preferenser och åsikter och ett sätt att åstadkomma detta är att ha fortlöpande kontakter med medborgarna.²⁴ Även i studier av den kommunala demokratin studeras förekomsten av kontakter mellan de folkvalda och medborgarna. Studier har visat att det är vanligast att kommunpolitikerna har

kontakter med enskilda medborgare, men det förekommer också att de har kontakter med medborgargrupper av olika slag.²⁵ I en studie av kommunalpolitikernas omvärldsberoende framkommer till exempel att kontakter med lokala aktionsgrupper, däribland olika former för brukarmedverkan, bedöms som viktiga av många kommunala politiker.²⁶ Vidare visar Marika Sanne i sin doktorsavhandling i statsvetenskap *Att se till helheten* (2001) att kommunala nämndledamöter relativt ofta har kontakter med olika brukargrupper även om kontakter med enskilda medborgare dominerar.²⁷ Vid kartläggningar av de kommunala politikernas kontaktnät vill man ofta säga något om hur representativa de är för sina väljare. För att vara en god representant krävs information och kunskap om väljarnas attityder och preferenser.²⁸ Men förekomsten av kontakter i syfte att utbyta information säger oss inte hela sanningen om i vilken utsträckning det faktiskt sker en samverkan mellan kommunen och brukarna.

Karin Hansen (2000) diskuterar hur man skall se på kontakterna mellan kommun och medborgare ur olika modeller för demokratisk styrning. Hansen menar att kontakter mellan politiker och medborgare där det främsta syftet är att politikerna skall informeras om medborgarnas synpunkter, som det vi såg exempel på ovan, hör hemma i en traditionell styrningsmodell. Ur ett governanceperspektiv däremot krävs det att politikerna och medborgarna samverkar på mer lika villkor. Det förutsätter att de kan mötas och föra en dialog om olika frågor. Hansen illustrerar denna form av samverkan med den modell för samverkan som har växt fram i den danska kommunen Skanderborg. Samverkansmodellen innebär att brukarstyrelserna inom bland annat skolverksamheten har tillgång till byrådsmöten (stadsdelsmöten) för att gemensamt med politikerna besluta i vissa frågor. De är alltså medbestämmande i formell mening.²⁹

Hansen är långtifrån den enda som har studerat kontakterna mellan brukarstyrelserna och de kommunala företrädarna i Danmark.³⁰ Framför allt är det avsaknaden av kontakter som har uppmärksamats. Ett resultat som har fått ett stort genomslag är att skolor med brukarstyrelser utvecklas till, vad man väljer att kalla, "isolerade öar" utan någon egentlig anknytning till den kommunala politiken. Bland annat drar Eva Sørensen, i sin doktorsavhandling i statsvetenskap (1995), slutsatsen att avsaknaden av kontinuerliga kontakter mellan

brukarstyrelserna och de kommunala aktörerna leder till en fragmentering i det lokala samhället eftersom föräldrarepresentanterna inte ges tillfälle att sätta sig in i den kommunala politikens förutsättningar.³¹

Men det betonas också att kontakterna har ett positivt värde för de politiska företrädarna. Detta är underförstått i vissa av de refererade studierna³² men explicitgörs hos bland andra Toini S. Floris & Charlotte Bidsted (1996, 1998). Genom ingående fallstudier av brukarstyrelserna på två skolor i två kommuner, kan de visa på förekomsten av rikliga kontakter mellan brukarstyrelserna och de politiska organen. Detta är intressant, menar de, därför att det leder till en ökad förståelse bland de kommunala aktörerna för den verklighet som råder inom skolan. De intervjuade politikerna menar att de har fått en större insikt om skolornas verksamhet och därmed ett bättre beslutsunderlag.³³ Även det danska inrikesdepartementet har i en utvärdering av brukarinflytandet visat att intervjuade politiker och tjänstemän på kommunal nivå anser att införandet av brukarstyrelser har medfört en ökad förståelse bland de kommunala företrädarna.³⁴ Mot denna bakgrund har forskarna betonat behovet av en fortlöpande dialog mellan brukarstyrelserna och de kommunala politiska organen. Ett förslag som har förekommit, och som vi redan har varit inne på, är inrättande av att samverkansorgan där representanter för brukarstyrelserna och kommunen kan mötas.³⁵

Det är alltså viktigt att uppmärksamma syftet med kontakterna. Informationsutbyte är ett rimligt första steg men för att det skall vara tal om samverkan måste man ta kontakterna ett steg längre och föra ett samtal. Vad betyder detta i vårt fall? I grunden är syftet antagligen ett informationsutbyte men det bör också finnas en strävan att göra brukarna delaktiga. Kontakter för utbyte av information kan förekomma på flera olika sätt. För det första stadgar förordningstexten för de lokala styrelserna vissa formella kanaler. Alla protokoll från brukarstyrelsen skall sändas till kommunen, särskilt till barn- och ungdomsnämnden.³⁶ Vidare är kommunen ytterst ansvarig och måste godkänna de lokala styrelsernas arbetsordningar och eventuella förändringar i desamma, vilket betyder att alla sådana ändringar medför kontakter. Utöver detta kan man tänka sig utbyte av information genom diskussionsmöten och löpande kontakter, exempelvis genom att företrädare för kommunen närvarar på olika möten med den lokala styrelsen.

Men samtidigt är gränsen mellan vad som är kontakter i informationssyfte och vad som är kontakter i syfte att föra en dialog med brukarstyrelserna hårfin. Till exempel kan de ovan nämnda mötesformerna innebära dialog och samtal i praktiken. Men ett exempel på kontakter som faktiskt syftar till dialog är att kommunen kontaktar styrelserna för att de skall kunna yttra sig innan kommunen fattar beslut i en fråga som rör brukarstyrelsens domäner.³⁷ Det signalerar en ambition från kommunens sida att göra brukarstyrelserna delaktiga i den kommunala politiska processen.

Vem kommunen i praktiken kontaktar är *den andra aspekten* som hjälper oss att svara på frågan om i vilken utsträckning kontaktytorna präglas av dialog och samverkan.³⁸ I brukarstyrelsen ingår rektorn, företrädare för de anställda och för föräldrarna. Personalen, och särskilt rektorerna, har sedan tidigare ett uppbyggt kontaktnät med kommunen varför utmaningen för kommunens del består i att upprätta kontaktytor som involverar föräldrarna i brukarstyrelsen. Legitimerar de kommunala aktörerna brukarstyrelsen genom att ta kontakt direkt med dem och inte via rektorn?

Den tredje aspekten är frekvensen på kontakterna. Om kontaktytorna mellan kommunen och brukarstyrelserna endast består av sporadiska kontakter är kommunens ambition rimligen inte att samverka med brukarstyrelserna. En sådan ambition kräver någon form av systematik och upprepade kontakter. Frågan vi ställer oss är därför i vilken utsträckning det går rutin i kontakterna. Finns det i kommunerna en rutin så tillvida att man skall ha en viss typ av kontakter?

Genom att konsekvent kartlägga kontaktytorna med avseende på i) syftet med kontakterna med brukarstyrelserna, ii) vilka aktörer på skolan som kommunen kontaktar och iii) kontinuiteten i kontakterna får vi ett svar på den övergripande teoretiska frågan i denna del av analysen, nämligen i vilken utsträckning *kommunen* strävar efter att etablera en dialog med brukarstyrelserna och göra dem till en part i den politiska processen.

Brukarstyrelsernas agerande

För att det skall vara tal om en ömsesidig process antas också att den andra parten, i det här fallet brukarstyrelsen, måste vara aktiv. Med andra ord bör även brukarstyrelserna uppvisa en önskan om att föra

en dialog med kommunen. Hur kan en sådan önskan ta sig uttryck? Jag argumenterar nedan för att två aspekter bör studeras.

Den första aspekten handlar om brukarstyrelsernas syfte med kontakterna med kommunen. Vilka anledningar kan en brukarstyrelse ha för att ta kontakt med kommunen? En första anledning är att inhämta olika typer av information. Brukarstyrelserna kan besluta i många olika frågor och det ställer krav på att föräldrarna löpande håller sig uppdaterande. I första hand vänder man sig förmodligen till rektorn på skolan. Men kommunen är också en möjlig källa till information. Att man tar kontakter i informationssyfte tyder, menar jag, på att brukarstyrelserna ser kontaktvägar som de känner sig betrodda att använda, vilket i sig är ett tecken på att det råder ett samverkansinriktat klimat i relationen.

En andra anledning till att ta kontakt med kommunen är att man vill påverka politikerna i en fråga som är av betydelse för den egna verksamheten. Eftersom kommunen anger ramarna för verksamheten torde det ligga nära till hands att vända sig till kommunen om man upplever ett begränsat handlingsutrymme. Tanken är att brukarna skall besluta om den konkreta verksamheten, men det är inte osannolikt att man också försöker påverka politiken.³⁹ Om den här typen av påverkansförsök innebär att brukarstyrelsen försöker påverka förhållanden som enbart rör den egna skolan sänder det, menar jag, konfrontativa signaler. Påverkansförsöken skulle då kunna tyda på att man inte ser sig som en del av en större helhet utan drivs av det egna intresset.

I förlängningen är det tänkbart att deltagandet i brukarstyrelser minskar risken för att brukarna drivs av sitt egenintresse. Det är, som vi tidigare har varit inne på, själva grundtanken i den deltagardemokratiska teoribildningen. Om det ligger någonting i de deltagardemokratiska antagandena om att deltagandet leder till att brukarna utvecklar ett intresse och engagemang för den politiska sfären, borde det kunna avläsas i de krav de eventuellt riktar mot kommunen. Ett exempel är om man försöker påverka förhållanden som rör hela skolan i kommunen och inte bara den egna skolan. Påverkansförsök som på detta sätt drivs av ett bredare engagemang och intresse sänder därför inte lika konfrontativa signaler.

Den andra aspekten är att man frekvent deltar på de möten och träffar som potentiellt kan ordnas i kommunen. Det handlar både om

att delta på möten och träffar anordnade av kommunen och om att själva initiera sådana. Teoretiskt kan vi anta att brukarstyrelsernas aktivitet i just det avseendet kan variera mellan olika brukarstyrelser.

Sammantaget skall vi alltså studera brukarstyrelsernas agerande med avseende på kontakternas syfte och med avseende på i vilken utsträckning de har kontakter med kommunen. Därigenom erhåller vi ett svar på den övergripande teoretiska frågan i denna del av analysen, nämligen i vilken utsträckning *brukarstyrelserna* uttrycker en önskan att samverka med kommunen.

Kommunens inställning till samverkan

Den tredje och avslutande indikatorn på i vilken utsträckning relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna präglas av dialog och samverkan är de kommunala företrädarnas inställning till en samverkan med brukarstyrelserna. Tidigare har vi lagt vikt vid vad som faktiskt sker, avslutningsvis uppmärksammas i vilken utsträckning kommunen ser sig själv som deltagare i ett pågående samtal.⁴⁰ En förutsättning för att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna skall präglas av samverkan är att de kommunala företrädarna ser detta som något positivt.⁴¹

Vad är karakteristiskt för de kommunala företrädarnas (eller kommunens) inställning till samverkan med brukarstyrelserna? Det kan avläsas direkt med avseende på hur man definierar den egna rollen. Anser de kommunala företrädarna att det ligger inom ramen för deras uppdrag att de själva, men också kommunen, skall föra en dialog med brukarstyrelserna? Men det kan också avläsas indirekt genom att se närmare på vilken inställning kommunen har till brukarstyrelserna. För att precisera vilken inställning som tyder på samverkan skall vi gå tillbaka till den normativa undertonen i governancelitteraturen, nämligen tankarna om styrningsprocessen som ett plussummespel.

Med det avses att de aktörer som är inblandade i styrningsprocessen har något att vinna på att delta i densamma. Vad har då de politiska organen att vinna på samverkan med andra aktörer? En framträdande tanke är att de politiska institutionernas styrningsförmåga antas förbättras till följd av att nya aktörer träder in i styrningsprocessen. De politiska organen stärks genom samverkan med andra aktörer även om detta innefattar en formell delegation av befogenheter. Det hand-

lar inte om ett nollsummespel där en aktör "vinner" vad en annan "förlorar", utan om en förståelse av makt och inflytande som något man genererar i samverkan med andra.⁴² Det kan vara en medveten strategi från de politiska organen att delegera makt och befogenheter till andra aktörer. Det behöver inte betyda att de politiska organens makt avtar.⁴³

De politiska organen antas alltså stärkas genom en samverkan med andra aktörer. Mer konkret antas samverkan leda till en ökad förståelse bland de politiska organen och dess företrädare för den situation och de förutsättningar som råder inom de sektorer eller verksamheter som är representerade av de andra aktörerna. I avhandlingens fall handlar det om en ökad insikt i, och förståelse för, de förutsättningar som råder på den enskilda skolan. Med en god förståelse för de rådande förutsättningarna och behoven kan, och detta är nästa steg i argumentationen, de politiska aktörerna fatta mer välgrundade beslut. Politiska beslut som grundar sig på en förståelse för de behov och förutsättningar som råder inom verksamheten betraktas allmänt som "bra" beslut. Sådana beslut har större möjlighet att implementeras än beslut som av olika anledningar inte ligger i linje med verksamhetens bild av rådande omständigheter. Inom implementeringsforskningen är det välbelagt att genomförandet av politiska beslut som överensstämmer med verksamhetens intentioner löper enklare.⁴⁴ Föreställningen att de politiska organen har något att vinna på samverkan med medborgarsammanslutningarna har också uttryckts i debatten om brukarstyrelsernas roll i den kommunala politiken. Skolkommittén skrev följande angående inrättandet av lokala styrelser med föräldramajoritet:

Genom försöksverksamheten ska stat och kommun vinna kunskaper och erfarenheter som på sikt kan leda till mer omfattande förändringar i styrsystem, organisation och pedagogisk verksamhet i skolan.⁴⁵

En indikator på att relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen präglas av samverkan och dialog är sammanfattningsvis uppfattningen att det ingår i det egna uppdraget som kommunal företrädare att ha kontakter med brukarstyrelserna och en positiv inställning till samverkan.

Sammanfattning

De tre indikatorerna på i vilken utsträckning relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna präglas av samverkan och dialog sammanfattas i figur 2.1 nedan. Indikatorerna operationaliseras både med avseende på vad som tyder på en relation präglad av samverkan, och med avseende på vad som *inte* tyder på en relation präglad av samverkan, vilket resulterar i två idealtyper. I den empiriska analysen är syftet att urskilja i vilken utsträckning idealtyperna finns representerade i kommunerna. En idealtyp finns, så att säga, inte i verkligheten utan frågan är i vilken utsträckning verkligheten stämmer överens med den aktuella idealtypen.⁴⁶ Jag förväntar mig således inte att hitta en renodlad idealtyp i någon av kommunerna, utan håller det för troligare att delar av de två idealtyperna finns representerade i båda kommunerna. Min avsikt är alltså *inte* att ta ställning till vad som kännetecknar relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna om det *inte* är samverkan och dialog. Teoretiskt är det tänkbart att placera en sådan relation i en mer renodlad hierarkisk styrningsmodell. Men med tanke på de organisatoriska förändringar som har skett i styrningen av skolan under senare år talar mycket för att det är svårt att finna en sådan empirisk motsvarighet. Som vi nu skall se pekar de senaste årens organisatoriska förändringar bort från mer hierarkiska modeller för demokratisk styrning och mot samverkansinriktade former för demokratisk styrning.

Figur 2.1 Modell för i vilken utsträckning relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna präglas av dialog och samverkan

		Relation präglad av dialog och samverkan	Relation ej präglad av dialog och samverkan
Indikator	<i>Det formella mandatet</i>	Brucarstyrelsen har ett långtgående formellt mandat i teorin och praktiken	Brucarstyrelsens mandat är inte långtgående vare sig i teorin eller praktiken
	<i>Kontaktytorna</i>	Kommunen strävar efter att göra brukarna delaktiga i processen (syfte, aktör och frekvens)	Kommunen strävar inte efter att göra brukarna delaktiga i processen (syfte, aktör och frekvens)
	<i>Inställningen</i>	Brucarstyrelserna deltar i ett samtal med kommunen (syfte, frekvens)	Brucarstyrelserna deltar inte i ett samtal med kommunen (syfte, frekvens)
		Kommunen har en positiv inställning till dialog och samverkan med brukarstyrelserna	Kommunen har en avvaktande inställning till dialog och samverkan med brukarstyrelserna

Organisatoriska förändringar i styrningen av skolan

I kapitel 1 slog jag fast att valet av fall i avhandlingen – brukarstyrelser i skolan – innebär att det teoretiska antagandet om deltagandets demokratieffekter prövas under gynnsamma omständigheter. I detta avsnitt skall jag utveckla den här diskussionen med utgångspunkt i de organisatoriska förändringar som har skett i styrningen av skolan under det senaste decenniet. Frågan som diskuteras är varför det aktuella fallet kan ses som en prövning under gynnsamma omständigheter av antagandet att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklas i riktning mot samverkan och dialog. På papperet är de organisatoriska förändringar i styrningen av skolan ett exempel på

samverkansinriktade former för demokratisk styrning. Jag menar att införandet av brukarstyrelser i skolan skall ses i skenet av denna utveckling.

För det första har de organisatoriska förändringarna i styrningen över skolan medfört att makten över skolan är fördelad på flera olika nivåer. I litteraturen beskrivs de organisatoriska förändringarna som ett utbildningspolitiskt systemskifte.⁴⁷ I generella ordalag kan förändringen beskrivas som en övergång från centralstyrning till målstyrning. Successivt har makten flyttats från nationell till kommunal och lokal nivå. Liknande organisatoriska förändringar har genomförts inom andra verksamhetsområden, men de är särskilt framträdande inom skolsektorn. Grundskolan betraktades i det tidigare centralstyrda systemet som ett av den svenska välfärdsstatens mest genomreglerade offentliga verksamhetsområden.⁴⁸ När skolan kommunaliserades i slutet av 1980-talet övergick i allt väsentligt den statliga detaljregleringen i målstyrning.⁴⁹ Istället för att besluta om detaljerade regler för hur skolverksamheten skall bedrivas, utformas idag på central politisk nivå nationella mål för verksamheten. Kommunerna har, i egenskap av skolans huvudmän, ansvar för att utforma den kommunala skolverksamheten i linje med de uppställda målen. De har i teorin en betydande handlingsfrihet att anpassa de nationella målen efter kommunala och lokala behov och förutsättningar.⁵⁰

Parallellt med decentraliseringen från central till kommunal nivå har det ägt rum en förskjutning av makt och befogenheter *inom* den kommunala organisationen. På papperet har den enskilda skolans handlingsfrihet ökat. I den nya kommunallagen från 1991 är delegeringsbestämmelserna kraftigt utvidgade i förhållande till tidigare bestämmelser.⁵¹ Dels har politiska nämnder och styrelser fått ökade möjligheter att delegera befogenheter till de verksamhetsansvariga, dels har förvaltningschefernas möjlighet att delegera befogenheter vidare till anställda inom verksamheterna ökat.⁵² Den professionella autonomin inom skolverksamheten är således stor. Visserligen har skolans professionella alltid haft ett anseende inflytande, inte bara över skolverksamheten som sådan, utan också över den svenska skolpolitiken genom sin representation i den tidigare Skolöverstyrelsen (SÖ).⁵³ Arenan för det professionella inflytandet har emellertid flyttats från den nationella nivån till den enskilda skolan då lärarna numera

har stor frihet att utforma undervisningen efter lokala behov. Numera är det också skolledarens ansvar att genom den lokala arbetsplanen styra skolan i linje med de nationella och kommunala målen.⁵⁴

Ytterligare ett tecken på att styrningen av skolan är exempel på en samverkansinriktad form för demokratisk styrning är att gränserna mellan olika delar i den politiska hierarkin, och mellan olika aktörer, tenderar att suddas ut. Detta hänger dels samman med att gränserna mellan politik och förvaltning blir allt otydligare. Möjligheterna att delegera befogenheter från den kommunala nivån till olika verksamhetsansvariga har ökat. Det har medfört att allt fler beslut av politisk karaktär fattas löpande i förvaltningsledet. Men detta får också konsekvenser för möjligheterna att delegera befogenheter till brukarkollektivet.⁵⁵ Att allt fler frågor som tidigare karakteriserades som politiska beslut numera karakteriseras som frågor tillhörande verkställandeleDET kan på sikt ge brukarna ett relativt stort handlingsutrymme.⁵⁶ I det tidigare centralstyrda systemet var möjligheterna att delegera befogenheter till brukarna små men nu har alltså möjligheten till delegation direkt till brukarkollektivet ökat. Skolan går numera i täten när det gäller att införa brukardeltagande. Skolan är, som visades i kapitel 1, det offentliga verksamhetsområde där brukarstyrelser är vanligast. Brukarstyrelserna införs alltså inom ramen för den kommunala politiska organiseringen. Formellt sett verkar brukarstyrelserna på uppdrag av de politiskt ansvariga i kommunen. På skolnivå samverkar brukarstyrelsen i teorin med rektorn, som är en självskriven ledamot i de lokala styrelserna. Det tål dock att poängteras att ordföranden i de lokala styrelserna oftast är en förälder.⁵⁷ Rektorns roll i förhållande till den lokala styrelsen är samtidigt dubbel. Å ena sidan representerar rektorn, i egenskap av ledare för den pedagogiska verksamheten på skolan, skolans professionella. Å andra sidan deltar rektorerna i styrelserna som företrädare för den kommunala organisationen. Visserligen har rektorerna ett på nationell nivå styrt mandat men de kan betraktas som kommunala tjänstemän.⁵⁸

De organisatoriska förändringarna innebär avslutningsvis förutsättningar för en reell samverkan mellan skolans aktörer. Den tidigare hierarkiska ordningen där detaljerade regler utformades på central nivå har förbytts i en situation där makt och inflytande, och därmed också ansvar, är fördelade på flera olika nivåer. Visserligen har styrningen av

skolan i någon mån alltid varit flernivåorganiserad med skolöverstyrelse och utbildningsdepartement på central nivå, med nämnder eller styrelser med ansvar för skolan på kommunal nivå, och de enskilda skolorna på lokal nivå. Men den tidigare hierarkiska ordningen har ersatts av en situation där förhållandet mellan de inblandade nivåerna, och de där verksamma aktörerna, inte längre är lika strikt och formellt. Därmed framträder att det nya ligger i en övergång till en nätverksliknande organisation där allt större krav ställs på samverkan mellan aktörer på kommunal och lokal nivå.⁵⁹ De på nationell nivå utformade målen för skolverksamheten skall successivt preciseras i linje med lokala behov och förutsättningar, först på kommunal nivå och därefter på den enskilda skolan.

I en nätverksorienterad organisation ställs krav på samverkan och dialog mellan de inblandade parterna. Till exempel finner Gunnar Berg med flera (1999) att de formella styrdokumenterna inte är direkt styrande för verksamheten, utan att mycket avgörs i ett fortlöpande samtal mellan inblandade parter. Författarna konstaterar att det top down-orienterade styrsättet, i vilket politiska beslut implementeras på skolnivå, har fått ge vika för ett bottom up-orienterat styrsätt.⁶⁰ Informella samtal mellan de inblandade parter om hur verksamheten skall utformas bli allt viktigare. De enskilda skolornas incitament att förhålla sig till det omgivande samhället eller andra skolor var små i det tidigare systemet där det handlade om att följa de detaljerade bestämmelserna.⁶¹ För att kunna anpassa verksamheten efter kommunala och lokala behov, såsom är grundtanken med det nya systemet, förutsätts att såväl de kommunala företrädarna som de enskilda skolorna har en god kännedom om lokala behov och förutsättningar. Skolans förhållande till det omkringliggande samhället blir således allt viktigare.

Införandet av brukarstyrelser skall sammantaget ses som ett led i den senaste tidens organisatoriska förändringar i styrningen av skolan. På papperet har den tidigare regelstyrda och hierarkiska modellen för styrning ersatts av en mer samverkansinriktad styrningsmodell med en maktförskjutning från central till kommunal och lokal nivå. Organisatoriskt sett kan därför förutsättningarna för en samverkansinriktad relation mellan kommunen och brukarstyrelserna anses vara goda.

3 Den deltagardemokratiska processen

Anledningen till att det lokala deltagandet sedan en tid tillbaka står i fokus för demokratipolitiken är att det förväntas skola medborgarna i demokrati och därigenom öka deras intresse och engagemang för den offentliga sfären och det demokratiska styrelseskicket. Med utgångspunkt i den deltagardemokratiska teorin¹ utvecklas i detta kapitel en modell för hur denna demokratiskolning går till på individnivå och hur den varierar med de organisatoriska förutsättningarna på systemnivå.

Att det lokala deltagandet fungerar som en skola i demokrati innebär ytterst att de medborgare som deltar förväntas utveckla ett ökat intresse för och engagemang i den samhälleliga sfären. Förespråkare för den deltagardemokratiska teoribildningen ser framför sig en successiv utveckling bort från att sätta omsorgen om det egna i första hand till att i högre utsträckning uppmärksamma andra medborgares och samhällets intressen. I litteraturen sägs att deltagandet lär de deltagande "how to think publicly as citizens"² och att de som deltar som en följd av deltagandet "would become more public-spirited, more tolerant, more knowledgeable, more attentive to the interest of others."³

Förmågan att se till helheten och ta hänsyn till andra medborgares och samhällets intressen betonas inte bara i den deltagardemokratiska teoribildningen. Denna förmåga hos medborgarna ses allmänt som en viktig beståndsdel i en väl fungerande demokrati.⁴ Men att det är en kungstanke i den deltagardemokratiska traditionen framkommer då man betraktar den deltagardemokratiska teorins uppkomst på 1960-talet.⁵ Deltagardemokraterna vände sig då emot den människosyn som präglade den konkurrensdemokratiska demokratiuppfattningen, i vilken medborgarna betraktades som egenintresserade och okunniga. Det ansågs direkt olämpligt att de deltog i det politiska livet i större utsträckning. Tidiga amerikanska opinionsstudier hade visat att medborgaren i gemen var okunnig, oreflekterande, ointresserad av politik och intolerant. Som en följd av den svaga tilltron till medborgarnas

politiska kompetens sågs ett bristande politiskt deltagande inte som något direkt problem. Problemet var tvärtom ett allt för utbrett politiskt deltagande eftersom det förmodades leda till instabilitet och till svårigheter för de politiska organen att styra samhällsutvecklingen.

Deltagardemokraterna vände sig emot uppfattningen att ett ökat deltagande leder till instabilitet och svårigheter för det representativa styrelseskicket. Medborgarna är inte av naturen egenintresserade och okunniga, hävdade de. Om medborgarna uppvisar de här egenskaperna står skulden att finna i utformningen av den representativa demokratins politiska institutioner. De kanaler för deltagande och påverkan som står medborgarna till buds erbjuder knappast några möjligheter för medborgarna att utvecklas på ett för demokratin gynnsamt sätt. Utvecklas som demokratisk medborgare gör man först då man deltar i ett kollektivt beslutsfattande om offentliga angelägenheter, menade deltagardemokraterna.

Föreställningen om att deltagandet genererar ett ökat intresse och engagemang för de samhälleliga frågorna bygger implicit på antagandet att medborgarna är drivna av sitt egenintresse då de börjar delta. Det är förhållandevis välbelagt inom den empiriska deltagandeforskningen, där tyngdpunkten länge har legat vid faktorer som föregår deltagandet, att intresset för och omsorgen om det egna är en viktig faktor för att förklara politiskt deltagande.⁶ Så är förmodligen även fallet när det gäller deltagande i brukarråd eller brukarstyrelser. De ligger så att säga i sakens natur eller, med andra ord, i brukardeltagandets natur att man engagerar sig mot bakgrund av omsorgen om det egna. De finns också studier som visar att önskan att förbättra för det egna barnet är en viktig drivkraft bakom engagemanget i brukarstyrelser i skolan.⁷ Eftersom syftet med avhandlingen är att studera deltagandets effekter kommer jag dock inte att studera vilka motiv brukarna har för att engagera sig i brukarstyrelsen.

Processens olika steg

I linje med den teoretiska litteraturen förstås i avhandlingen deltagandets effekter på individnivå som en kontinuerlig process. Processen består av två huvudsakliga steg, dels det som i den fortsatta framställningen kommer att kallas för demokratisk kompetens, dels

politiskt deltagande.⁸ Exempelvis beskriver Carol Pateman (1970), den deltagardemokratiska teorins centralgestalt, den demokratiska kompetensen som den kausala länken mellan det lokala deltagandet och det politiska deltagandet. Men trots detta tillhör det undantagen i den tidigare forskningen på området att deltagandets individeffekter studeras ur ett processorienterat perspektiv. Den tidigare forskningen domineras av sporadiska prövningar baserade på tvärsnittsdata av huruvida det lokala deltagandet ger upphov till demokratisk kompetens i någon form eller till politiskt deltagande.⁹ En liknande iakttagelse gör Per Adman (2003), statsvetare i Uppsala, efter en genomgång av de empiriska prövningarna av den deltagardemokratiska modellen mot bakgrund av deltagande på arbetsplatsen.¹⁰ Adman finner att den empiriska forskningen på området domineras av studier som prövar den direkta effekten av deltagande på arbetsplatsen på politiskt deltagande, utan att uppmärksamma hur processen däremellan ser ut.

I föreliggande avsnitt preciseras de två stegen i den deltagardemokratiska utvecklingen med utgångspunkt dels i den teoretiska litteraturen, dels i den tidigare forskningen på området. Genomgången mynnar ut i en konkretiserad modell för den deltagardemokratiska utvecklingen.

Demokratisk kompetens

Begreppet demokratisk kompetens används här som ett samlingsbegrepp. I den teoretiska litteraturen antas deltagandet ge upphov till två typer av egenskaper och förmågor som ingår i den demokratiska kompetensen.¹¹ Å ena sidan antas deltagandet ge upphov till en slags psykologisk effekt bland de medborgare som deltar. I teorin talas om ett ökat politisk självförtroende. Med andra ord sägs deltagandet ge upphov till en känsla av att kunna påverka. Å andra sidan antas det ge upphov till ett antal mer praktiska och demokratiska egenskaper. Man lär sig helt enkelt hur man skall göra när man deltar. Att den demokratiska kompetensen omfattar både ett politiskt självförtroende och mer praktiska färdigheter och egenskaper framkommer tydligt hos till exempel Pateman (1970). Hon menar att de utbildande effekterna är

... educative in the very widest sense, including both the psychological aspect and the gaining of practice in democratic skills and procedures.¹²

Ett liknande synsätt framkommer hos Carol Gould (1988) som hävdar att de utbildande effekterna består av

... [t]he development of intellectual, moral, or artistic capacities, or of practical and technical skills.¹³

Den demokratiska kompetensen består, för det första, av ett politiskt självförtroende. Det politiska självförtroendet handlar om en tilltro till den egna förmågan att kunna påverka. Begreppet är översatt från den engelskspråkiga litteraturen och begreppet *political efficacy*.¹⁴ Politiskt självförtroende innebär att individerna hyser en tilltro till den egna förmågan att vara med och påverka politiken. Det handlar om en tro på att den egna rösten betyder något. Politiskt självförtroende är ett etablerat begrepp i den empiriska deltagandeforskningen. Det sägs ha myntats av Angus Campbell, Gerald Gurin och Warren E. Miller i det klassiska verket *The Voter Decides* (1954).¹⁵ Här avses med politiskt självförtroende

[...] the feeling that individual political action does have, or can have, an impact upon the political process, i.e., that it is worth while to perform one's civic duties. It is the feeling that political and social change is possible, and that the individual citizen can play a part in bringing about this change.¹⁶

På 1950- och 1960-talen var begreppet vanligt inom den amerikanska valforskningen, där tyngdpunkten låg vid att studera deltagandets orsaker. Tilltron till den egna förmågan att kunna påverka sågs som en tänkbar förklaring till deltagande. Till exempel finner Angus Campbell med flera i *The American Voter* (1960) ett samband mellan högt politiskt självförtroende och politiskt deltagande, i det här fallet deltagande i de amerikanska presidentvalen.¹⁷ Även andra försök att förklara varför folk engagerar sig politiskt har visat att de som har ett högt politiskt självförtroende deltar i större utsträckning.¹⁸ Men samtidigt uppmärksammades också att det politiska självförtroendet inte bara kan förklara utan också kan *förklaras av* politiskt deltagande.¹⁹ I den tidiga empiriska deltagandeforskningen kan vi alltså se en inspirationskälla för deltagardemokraterna.

Men på en punkt skiljer sig den deltagardemokratiska synen på begreppet politiskt självförtroende från den dominerande synen inom den tidiga empiriska deltagandeforskningen där begreppet ofta sägs bestå av två delar. Tilltron till den egna förmågan att påverka ses som knuten dels till synen på det egna jaget, dels till individens uppfattning om det politiska systemets mottaglighet.²⁰ Det senare handlar om huruvida man uppfattar påverkansförsökens mottagare, exempelvis politikerna, som mottagliga för synpunkter och önskemål. I litteraturen talar man om skillnaden mellan internt respektive externt politiskt självförtroende, eller om självtilltro och systemtilltro.²¹ Men i den deltagardemokratiska litteraturen står självtilltron i fokus. Genom det lokala deltagandet antas medborgarna öka sin tilltro till den egna förmågan att påverka.²² Däremot ses systemtilltron snarare som ett resultat av att man hyser förtroende för det politiska systemet.²³ Försättningsvis använder jag omväxlande begreppen självtilltro och politiskt självförtroende och med det avses således tilltron till den egna förmågan att påverka.

Det politiska självförtroendet är alltså en del av den demokratiska kompetensen, vilken antas uppstå som en följd av det lokala deltagandet, och som i sin tur antas ge upphov till politiskt deltagande. Politiskt självförtroende beskrivs som

[...] the key link between participation and more general feelings of self-development or self-realization, since high levels of efficacy make it more likely that the individuals will participate in the future.²⁴

Forskningen har dock haft varierande framgång i sina försök att empiriskt belägga att det förhåller sig på detta sätt. Exempelvis visade en genomgång av den empiriska forskningen på området i början av 1980-talet att det fanns stora problem förknippade med att belägga ett kausalt förhållande mellan lokalt deltagande och politiskt självförtroende.²⁵ Inte heller senare studier har på något entydigt sätt kunnat belägga ett sådant samband.²⁶

Den demokratiska kompetensen består, *för det andra*, av vad som kan beskrivas som mer praktiska egenskaper och förmågor. Två egenskaper brukar lyftas fram i såväl den teoretiska som empiriska litteraturen. En ökning av de deltagandes kunskap om den politiska

processen och de politiska spelreglerna och ett ökat intresse ses som troliga effekter av deltagandet.²⁷ Precis som i fallet med det politiska självförtroendet ses kunskap och intresse som två viktiga faktorer för att förklara uppkomsten av politiskt deltagande. Det är allmänt vedertaget att de som besitter kunskap om, och intresse för, politiska frågor med större sannolikhet också deltar politiskt.²⁸

Vilken typ av kunskap förutser teorin att det lokala deltagandet skall generera? I den deltagardemokratiska litteraturen talar man i allmänna ordalag om kunskap om det demokratiska och politiska systemet.²⁹ I den empiriska deltagandeforskningen brukar man skilja mellan faktakunskaper och procedurkunskaper. Faktakunskaper är exempelvis kunskap om antalet ledamöter i riksdagen eller vem som bestämmer över skolan. Med procedurkunskaper förstås däremot kunskap om hur den demokratiska och politiska proceduren fungerar och vad som krävs av en själv om man skall göra sin röst hörd.³⁰ Eftersom man i den teoretiska litteraturen förutser uppkomsten av praktiska förmågor borde det framför allt vara den senare typen av kunskap som aktualiseras till följd av deltagandet, exempelvis kunskap om vart man skall vända sig för att kunna påverka. Men å andra sidan kan vi inte utesluta att rena faktakunskaper också kan uppstå. Det kan till exempel handla om kunskap om förhållanden på skolan eller kunskap om olika kommunala förhållanden. Jag ser ingen teoretisk anledning att på förhand precisera vilken typ av kunskap som är en trolig konsekvens av deltagandet. Däremot finner jag, framför allt med utgångspunkt i den danska forskningen på området, som vi nu skall vända oss till, anledning att precisera kunskapsbegreppet med avseende på vad kunskapen omfattar. Jag argumenterar nedan för att man bör skilja mellan kunskap om förhållanden i skolan och kunskap om förhållanden i kommunen.

Den danske statsvetaren Nils Nørgaard Kristensen (1998) har studerat lärandeprocesser bland föräldrarna i brukarstyrelser i ett par danska skolor. Lärandeprocessen preciseras med hjälp av begreppsparret "mæktiggørelse" och "myndiggørelse" där mæktiggørelse avser uppkomsten av demokratiska och politiska färdigheter, däribland kunskap, och där myndiggørelse avser uppkomsten av olika former av politisk identitet.³¹ Den empiriska studien, baserad på intervjuer med femton föräldrar visar att deltagandet genererar en ökad kunskap om

förhållanden och procedurer som har med den lokala institutionen, i Kristensens studie skolan, att göra.³² Någon motsvarande utveckling när det gäller kunskapen om det politiska systemet i kommunen i stort sker däremot inte.³³

Ytterligare danska studier har kommit fram till liknande resultat. Den danske statsvetaren Jørgen Goul Andersen redovisar i boken *Hvad folket magter* (2000) resultat från en surveyundersökning med ett representativt urval av danska medborgare. I undersökningen tillfrågades föräldrar med erfarenhet av att delta i brukarstyrelser om deltagandet hade lärt dem någonting. En stor andel upplevde att deltagandet hade inneburit ökad kunskap om förhållanden på den egna skolan. Däremot var det inte lika vanligt med övergripande insikter om det politiska systemet.³⁴ Med utgångspunkt i den danska forskningen på området finns det alltså inte mycket som talar för att brukardeltagandet leder till ett ökat intresse och engagemang för samhällsfrågor. Vi får nedan anledning att återkomma till den här frågan.

Förutom de danska studierna är de empiriska prövningarna av antagandet att det lokala deltagandet ökar de deltagandes kunskap och intresse få. I ett internationellt perspektiv utgör de brittiska forskarna Geriant Parry, George Moyser & Neil Day (1992) ett undantag. De studerar huruvida de som deltar i olika sammanhang upplever att deras kunskap ökar. De finner att den form av deltagande som ställer störst krav på individerna i form av tid och engagemang med störst sannolikhet leder till en ökning av de deltagandes kunskap om hur politiken fungerar.³⁵ I den skandinaviska forskningen har de danska statsvetarna Jørgen Goul Andersen och Jens Hoff studerat om brukardeltagande inom sjukvården, skolan och barnomsorgen genererar politiskt intresse men har inte funnit några belägg för att så är fallet.³⁶ På uppdrag av Skolverket har Ellen Almgren (2000) studerat huruvida de föräldrar som deltar i föräldrastyrelser i skolan upplever att de har lärt sig något om förhållanden på den enskilda skolan och funnit att en majoritet av föräldrarna tycker sig ha gjort det.³⁷

Med demokratisk kompetens avses sammantaget i avhandlingen politiskt självförtroende, kunskap om politiska förhållanden och politiskt intresse. Enligt teorin skall demokratisk kompetens förstås som det första steget i den deltagardemokratiska processen.

Politiskt deltagande

Det andra huvudsakliga steget i den deltagardemokratiska utvecklingen är ett ökat politiskt deltagande.³⁸ Det uttrycks genom tanken på att deltagandet och det demokratiska samhället genererar sig själv. När ett utbrett deltagande väl har uppnåtts kommer deltagandet i politiska sammanhang att öka. Eller, med Patemans ord:

Once the participatory system is established, and this is a point of major importance, it becomes self-sustaining because the very qualities that are required of individual citizens if the system is to work successfully are those that the process of participation itself develops and fosters; the more the individual citizen participate the better able he is to do so.³⁹

Det är ett ökat deltagande inom den representativa demokratins kanaler som hägrar för deltagardemokraterna. Som exempel kan nämnas att John Stuart Mill, som för övrigt har lyfts fram som en föregångare för den deltagardemokratiska teorin, redan tidigt ansåg att medborgarna måste tränas i demokrati på lokal nivå för att kunna delta på den nationella nivån och genom den representativa demokratins kanaler. Det är ingen mening, argumenterade Mill, att ha allmän rösträtt på nationell nivå om inte medborgarna har förberetts på vad det innebär att delta i ett gemensamt beslutsfattande på lokal nivå.⁴⁰ Liknande tankegångar kommer till uttryck hos Pateman som menar att ett utbrett deltagande inom den representativa demokratins kanaler på nationell nivå förutsätter träning och förberedelser i demokrati på andra nivåer i samhället.⁴¹ Uppfattningen att det lokala deltagandet antas generera ett politiskt deltagande förekommer också i den svenska debatten. Till exempel argumenterar författarna till Demokratirådets rapport 1995 för att andelen villiga att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag skulle öka till följd av att fler brukarstyrelser infördes.⁴²

Vad avses med deltagande inom den representativa demokratins kanaler? I brist på utförliga resonemang i den deltagardemokratiska litteraturen riktar vi blicken mot den empiriska deltagandeforskningen. En snabb historisk återblick ger vid handen att definitionen av vad som skall betraktas som politiskt deltagande har varierat över tid. Vägledande för många av de länderkomparativa deltagandeundersökningarna som genomfördes på 1970-talet var ett instrumen-

tellt synsätt på det politiska deltagandet.⁴³ Här ryms således försök att på olika sätt påverka den politiska processen och det politiska systemet, något som kan ta sig såväl indirekta som mer direkta uttryck. Det kan antingen handla om att påverka valet av de politiska representanter som i sin tur skall fatta de politiska besluten, eller om att på ett mer direkt sätt försöka påverka själva beslutsfattandet. Det kan exempelvis ske genom att via brev eller telefonsamtal kontakta de politiker som beslutar i centrala politiska frågor. Det instrumentella synsättet levde till viss del kvar i 1990-talets stora deltagandeundersökningar i Storbritannien och USA. Men samtidigt började en bredare syn på politiskt deltagande att framträda.⁴⁴ Det blev allt vanligare att man inkluderade, vad som då kallades, okonventionella och icke-politiska handlingar, till exempel protestaktiviteter som demonstrationer och att skriva under namninsamlingar.

I de empiriska prövningarna av de deltagardemokratiska antagandena har med politiskt deltagande i huvudsak avsetts deltagande i syfte att påverka bredare politiska frågor. Exempelvis menar Richard Sobel (1993) och Edward S. Greenberg (1986) att det lokala deltagandet leder till ett ökat politiskt deltagande i form protestaktiviteter, deltagande i de allmänna valen och olika sätt att på lokal nivå försöka påverka olika samhällsfrågor.⁴⁵ I den tidigare nämnda studien av Goul Andersen & Hoff avses med politiskt deltagande partimedlemskap och valdeltagande. Deras resultat visar att det inte finns något samband mellan deltagande i rollen som brukare och ett politiskt engagemang. Därav drar de slutsatsen att "the classroom hypothesis set forth by Pateman and others is discounted also when it comes to user participation."⁴⁶ Inte heller resultaten i Kristenssens studie, som jag tidigare har hänvisat till, visar någon "spill-over" från deltagande i brukarstyrelsen till politiskt deltagande.⁴⁷ I avhandlingen avses med politiskt deltagande i första hand partipolitiskt deltagande.⁴⁸ Ligger det något i antagandena som görs i demokratidebatten idag, nämligen att dagens brukare är morgondagens förtroendevalda?

Processen samlad

Sammanfattningsvis har genomgången av den empiriska forskningen visat att det vare sig i den internationella forskningen eller i den danska forskningen har presenterats några entydiga resultat som tyder

på att det lokala deltagandet ger upphov till en deltagardemokratisk utveckling hos den enskilde individen. Visserligen ser vi flera exempel på att deltagandet har genererat en ökad kompetens i förhållande till den verksamhet inom vilken man deltar, oftast skolan. Men kan en sådan utveckling verkligen tas som intäkt för att det sker en deltagardemokratisk utveckling när målet enligt teorin är en ökad demokratisk kompetens i förhållande till det offentliga, till politiken? Forskningen har ju inte visat någon ökad demokratisk kompetens i förhållande till kommunen och inte heller förefaller deltagandet i brukarstyrelserna ha genererat något politiskt deltagande. Man skulle också kunna uttrycka det som att mycket tyder på att föräldrarna "inte lämnar skolgården." Jag menar att en sådan utveckling visserligen kan ses som en indikator på en deltagardemokratisk utveckling men att det krävs mer för att vi skall kunna argumentera för att utvecklingen ligger i linje med de teoretiska antagandena. Det krävs, med andra ord, att föräldrarna "tar steget utanför skolgården" och intresserar och engagerar sig för samhället därutån. Som vi får anledning att återkomma till nedan finns det teoretiska skäl att förvänta sig att deltagandet i brukarstyrelser ger upphov till en deltagardemokratisk utveckling.

En anledning till att forskningen på området inte är så utvecklad är sannolikt svårigheterna i metodologiskt avseende. Som redan har konstaterats saknas framför allt studier som studerar den deltagardemokratiska utvecklingen ur ett processorienterat perspektiv. Istället domineras forskningen av undersökningar baserade på tvärsnittsdata av huruvida det lokala deltagandet ger upphov till ett eller flera steg i den deltagardemokratiska processen. Så här beskriver Parry, Moyser och Day de metodologiska svårigheterna med ett liknande tillvägagångssätt och den alternativa forskningsstrategin:

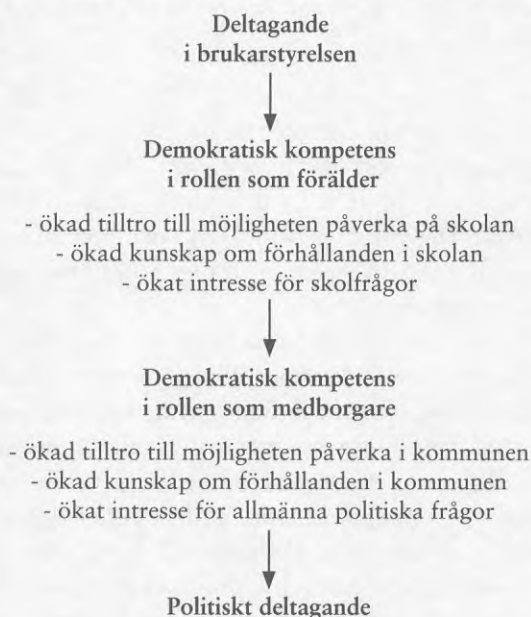
A [...] reason why the educative effects of participation have so seldom been in the forefront of survey research on citizen activity is that the educative experience is particularly difficult to capture with such techniques. This is because the learning process is said to occur within the act of participation. It usually implies an increase in awareness, a psychological development perceptible only gradually to the actor. It is arguable that such growth is best studied by more qualitative research techniques of indepth interviewing or participant observation over an extended time period. [...] At the very best, what appears

to be required are repeated surveys of a panel of respondents, the development of whose ideas and knowledge can be tracked through several interviews.⁴⁹

En annan anledning, som också berörs i citatet ovan, kan vara att de senare stegen i den deltagardemokratiska processen, framför allt det politiska deltagandet, uppträder först på sikt. Det kan vara så att man inte fattar beslutet att börja delta politiskt över en natt utan efter en tids övervägande. Det vi kan förvänta oss i den kommande empiriska studien är snarare en ökad beredskap för ett politiskt deltagande än ett ökat faktiskt deltagande.

Stegen i modellen för deltagardemokratisk utveckling som används i avhandlingen är följande: Demokratisk kompetens dels i rollen som förälder, dels i rollen som medborgare samt beredskap för politiskt deltagande. *Med demokratisk kompetens i rollen som förälder avses ökad tilltro till förmågan att påverka skolan i rollen som förälder, ökad kunskap om förhållanden som gäller skolan och ökat intresse i frågor som rör skolan. Med demokratisk kompetens i rollen som medborgare avses en ökad tilltro till förmågan att påverka i rollen som medborgare, ökad kunskap om förhållanden i kommunen och politiskt intresse i frågor som rör mer allmänna kommunala förhållanden.* Den samlade modellen sammanfattas i figur 3.1.

Figur 3.1 Den deltagardemokratiska processens olika steg



Den kausala mekanismen – kontextens betydelse

Varför finns det teoretiska skäl att förvänta sig en deltagardemokratisk utveckling till följd av deltagandet i just brukarstyrelser inom skolan? Det beror bland annat på att brukardeltagandet är ett exempel på den form av lokalt deltagande som förespråkas i den deltagardemokratiska teorin. Tre paralleller skall särskilt lyftas fram.

För det första menar deltagardemokraterna att medborgarna bör ges möjlighet att delta inom samhällsområden utanför de traditionellt politiska. Deltagandet bör spridas till områden vid sidan av den traditionellt politiska sfären, som till exempel den sociala, kulturella och ekonomiska sfären.⁵⁰ För det andra menar deltagardemokraterna att deltagandet i första hand skall realiseras på den lokala nivån.⁵¹ De frågor som behandlas på den lokala nivån antas vara av stor betydelse i medborgarnas vardagliga liv.⁵² Det är genom att delta i de sammanhang där man känner sig hemma som den deltagardemokratiska processen antas uppstå. Men det är inte samma sak som att de deltagande

sammanslutningarna bör vara frikopplade från samhällsliga frågor. Till skillnad från vad som är brukligt i den representativa demokratin där deltagandet främst är indirekt och individuellt⁵³ menar deltagardemokraterna, för det tredje, att det bör handla om ett direkt kollektivt deltagande gemensamt med andra medborgare.⁵⁴ Sammanfattningsvis handlar det, med Patemans ord, om

[...] activities that are carried on in co-operation with others, that are 'public' and intimately related to the wider society and its (economic) needs: thus we refer to activities that, potentially, involve the individual in decisions about collective affairs [...].⁵⁵

Parallellerna till brukardeltagandet är tydliga. För det första införs brukardeltagandet visserligen inom verksamheter som tillhör den offentliga sektorn. På så vis handlar det om ett deltagande inom den politiska sfären. Det finns också empiriska studier som visar att medborgare engagerade i till exempel brukarråd också upplever sitt deltagande som politiskt.⁵⁶ Deltagardemokraterna torde dock inte utesluta deltagande inom den politiska sfären så länge deltagandet utövas på lokal nivå och direkt involverar medborgarna i beslutsprocessen. För det andra realiseras brukardeltagandet på den lokala nivån. Som brukare deltar du inom ramen för de offentliga verksamheterna, på den enskilda skolan eller på det enskilda äldreboendet. Brukardeltagandet införs alltså inom verksamheter som kan antas ha en stor betydelse för medborgarna i deras vardagliga liv.⁵⁷

För det tredje innebär brukardeltagandet ett kollektivt deltagande. Brukarna anses företräda ett gruppintresse.⁵⁸ Men i ett avseende kan emellertid brukardeltagandet vid en första anblick tyckas innebära ett avsteg från förespråkandet av ett direkt deltagande. I brukarstyrelserna deltar endast vissa brukare. De deltar alltså som *representanter* för ett kollektiv. Men oavsett om man företräder sig själv eller ett kollektiv kan man anta, menar jag, att de konkreta problem och utmaningar som man ställs inför är ungefär desamma. Därför borde inte sannolikheten att skolas i demokrati variera i detta avseende.⁵⁹ Sammantaget menar jag alltså att brukardeltagandet kan ses som en lämplig operationalisering av den deltagardemokratiska teorin. Det är för övrigt intressant att notera att Barber särskilt nämner föräldradeltagande i

skolan som ett exempel på den form av lokalt deltagande som antas stimulera en deltagardemokratisk process:

Parents engaged in their children's education become citizens engaged in their neighbourhoods: to care for and act on behalf of one's own interests is the first step toward civic activity.⁶⁰

Slutligen skall vi uppmärksamma deltagandets omfattning. Vilka förväntas skolas i deltagardemokratisk anda? Att den deltagardemokratiska utvecklingen antas uppkomma hos dem som faktiskt deltar är självklart. Men jag menar att det dessutom finns teoretiska skäl att vänta en deltagardemokratisk utveckling hos de medborgare som omfattas av den deltagande sammanslutningen och som berörs av dess beslut. Deltagardemokraterna hyser förhoppningen att successivt allt fler medborgare skall delta och skolas i demokratisk anda.⁶¹ Men som diskuterades i kapitel 1 framställs det lokala deltagandet som ett komplement till den representativa demokratin, vilket i realiteten sannolikt betyder att de lokala deltagandeformerna är begränsade till antalet. Alla medborgare kan därför inte delta. Om det skall ligga något i det deltagardemokratiska antagandet att den demokratiska kompetensen på sikt ökar i breda befolkningsgrupper borde således en deltagardemokratisk utveckling uppstå även hos de medborgare som omfattas av de deltagande sammanslutningarna.⁶² Tillgången till ett kollektivt beslutsfattande på lokal nivå kan så att säga antas främja en deltagardemokratisk utveckling.⁶³ Exempelvis menar Gilljam (2003) att det är tänkbart att en deltagardemokratisk utveckling hos de aktiva brukarna "i icke-deltagarnas närhet skulle kunna smitta av sig i betydelsen att framkalla tanken 'kan dom så kan jag'."⁶⁴ En liknande tankegång kommer till uttryck i den danska forskningen där en av förklaringarna till att föräldrarna överlag – det vill säga oavsett om de själva deltar i en brukarstyrelse – gör en positiv bedömning av sina möjligheter att påverka skolan antas vara inrättandet av brukarstyrelser på skolans område.⁶⁵ I avhandlingen studeras följaktligen även om det sker en deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar på skolorna.

Vad gör deltagandet effektivt och meningsfullt?

Brukardeltagandet är en lämplig operationalisering av den form av deltagande som förespråkas i teorin, vilket talar för att en deltagar-

demokratisk utveckling är sannolik. Men det är långt från ett tillräckligt kriterium för en sådan utveckling. Ett centralt antagande i den deltagardemokratiska teorin är att deltagandet, för att generera en deltagardemokratisk utveckling, bör vara meningsfullt och effektivt. I detta avsnitt skall jag med utgångspunkt i den deltagardemokratiska teorin precisera under vilka organisatoriska förhållanden som deltagandet förväntas vara effektivt och meningsfullt. Jag skall dessutom knyta ihop de deltagardemokratiska antagandena med diskussionen om den kommunala anpassningen i riktning mot samverkan och dialog som fördes i föregående kapitel. Där utgick jag från governancelitteraturen för att precisera diskussionen om att det offentliga bör upprätta en dialog med de deltagande, som förekommer såväl i demokratipolitiken som i den normativa demokratiteorin. I föreliggande avsnitt fördjupar jag diskussionen om *varför* detta antas vara ett avgörande kriterium för en deltagardemokratisk utveckling.

Genomgående i den teoretiska litteraturen betonas vikten av att de deltagande sammanslutningarna betros med reella inflytandemöjligheter. Det handlar inte bara om att "vara med" eller om att "medverka". Det handlar om att delta i en kollektiv beslutsprocess med reella inflytandemöjligheter.⁶⁶ Exempelvis skriver Barber om vikten att de som deltar ges ett förtroende och ett erkännande.⁶⁷ Liknande tankar finns hos Premfors som menar att satsningarna på lokalt deltagande förutsätter en långtgående delegation till kommunal och lokal nivå. Ett liknande resonemang finns också i Demokratiutredningens slutbetänkande: "Det är inte vilket deltagande som helst" som vi bör sträva mot om de deltagardemokratiska antagandena om utbildande effekter skall komma till stånd, menar författarna. Om de deltagande upplever att de har ett reellt inflytande ökar denna sannolikhet.

På papperet finns det mycket som talar för att brukarstyrelserna i skolan har goda möjligheter till ett reellt inflytande. Försöksverksamheten med lokala styrelser med föräldramajoritet bygger på en långtgående delegering av befogenheter från rektorn och/eller den ansvariga nämnden i kommunen till brukarstyrelsen. Som jag tidigare har visat skiljer de lokala styrelserna därmed sig från tidigare former för brukardeltagande i skolan.

Hur det ser ut i praktiken är emellertid en empirisk fråga. Kommunerna har stor frihet att själva, inom vissa givna ramar, utforma

försöksverksamheten på ett sätt som passar de kommunala förhållandena. Exempelvis är det upp till varje kommun att inom ramarna för de befogenheter som upptas i den nationella förordningstexten bestämma omfattningen på de lokala styrelsernas mandat.⁶⁸ Det är också kommunen som beslutar om de lokala styrelsernas arbetsordning. Om, och på vilket sätt, de lokala styrelserna skall göras delaktiga i den kommunala politiska processen varierar också sannolikt från kommun till kommun. Det gör att det ur ett deltagardemokratiskt perspektiv finns all anledning att empiriskt studera de kommunala organisatoriska förhållandena. Är den kommunala kontexten "deltagarvänlig" eller inte?

Vikten av att uppmärksamma den organisatoriska omgivningen betonas i den teoretiska litteraturen. För att utveckla resonemanget om betydelsen av faktorer på systemnivå skall vi återgå till Carol Pateman klassiska verk *Participation and Democratic Theory* (1970). Enligt Pateman spelar de formella strukturerna och de aktörer som befinner sig på en överordnad position i relation till de medborgare som deltar en viktig roll för uppkomsten av en deltagardemokratisk utveckling. Strukturen bör vara utformad på ett deltagarvänligt sätt för att man skall kunna tala om ett meningsfullt deltagande. Argumentationen är i första hand anpassad för deltagande på arbetsplatsen men sägs med fördel kunna appliceras även på deltagande utanför arbetsplatsen, exempelvis i den offentliga sfären.⁶⁹

Kortfattat särskiljer Pateman tre former av deltagande.⁷⁰ Den första formen kallas "pseudo participation". Formen beskrivs som en slags skendemokrati eftersom deltagandet sker på ojämlika villkor. De som innehar olika ledande positioner på arbetsplatsen ger de deltagande möjlighet att yttra sig innan de fattar ett beslut. De som innehar de ledande posterna har den formella makten och det formella inflytandet. På så vis kan man säga att de deltagande förleds att tro att de är reellt delaktiga. Den andra formen för deltagande kallas "partial participation". I den här formen har de som deltar reella möjligheter att vara med och påverka ett visst beslut. Men det är fortfarande de som innehar de ledande positionerna som har initiativet och anger ramarna för beslutsfattandet. Den tredje formen av deltagande kallas för "full participation". I denna form deltar alla parter i den beslutande sammanslutningen på lika villkor. Den ena parten har formellt sett inte

mer makt än de andra. Möjligheterna att påverka är jämnt fördelade mellan de deltagande aktörerna. Det är som ett resultat av den senare formen av deltagande som den deltagardemokratiska utvecklingen troligast uppkommer, menar Pateman. Frågan är om det gäller alla delar i utvecklingen lika. Pateman hänvisar till empiriska studier som visar att även deltagande i de två tidigare formerna förefaller ha genererat ett politiskt självförtroende. Det kan dock inte uteslutas, menar Pateman, att en långt gången deltagardemokratisk process förutsätter den senare formen av deltagande.

Ovan preciseras det deltagardemokratiska argumentet för varför det är angeläget att studera dels brukarstyrelsernas formella position, dels de kommunala företrädarnas inställning och agerande gentemot brukarstyrelserna. Om miljön är deltagarvänlig eller inte avgörs alltså, menar Pateman, dels av den formella strukturen men också av de överordnade parternas agerande och deras attityder. Även i den skandinaviska forskningen om brukardeltagandet har det hävdats att de organisatoriska förutsättningarna bör uppmärksammas.⁷¹ Däremot saknas empiriska prövningar av i vilken utsträckning den deltagardemokratiska utvecklingen varierar med under vilka förutsättningar deltagandet äger rum. Här kan jag lämna ett teoretiskt bidrag.

Med den formella strukturen avses i denna studie *den kommunala organiseringen i relation till brukarstyrelserna*. Vilken plats har brukarstyrelserna i den kommunala organisationen? Hur ser brukarstyrelsernas formella mandat ut? Vilka frågor ges de tillfälle att vara delaktiga i? Tyder det formella mandatet på att de intar en central plats i den kommunala organiseringen? Men det är inte bara brukarstyrelsernas mandat i den kommunala organiseringen som är viktigt. Av betydelse är också hur *arbetet i den lokala styrelsen* utvecklas. Vi skall därför kartlägga hur arbetet i de lokala styrelserna utvecklas över tid. Vilka frågor arbetar man med? Är man reellt delaktig i skolans arbete? Finns det en överensstämmelse mellan det formella mandatet som kommunen delegerar till brukarstyrelsen och vilka frågor brukarstyrelsen arbetar med?

Vidare finns det flera anledningar till varför de kommunala aktörernas *inställning och agerande* gentemot brukarstyrelserna kan ses som viktiga för i vilken utsträckning brukarna upplever deltagandet meningsfullt och effektivt. En anledning är de kommunala företrädarnas

informationsövertag. Information och kunskap om olika sakförhållanden är en förutsättning för inflytande. Även om brukarna själva har ett ansvar för att tillskansa sig information och kunskap går det inte att komma från att de kommunala företrädarna och de verksamhetsansvariga sitter på viktig information.⁷² Men den främsta anledningen har att göra med den inställning gentemot brukarstyrelserna som de kommunala företrädarna förmedlar. För att återigen dra parallellen till Patemans resonemang handlar det om i vilken utsträckning man erkänner de deltagande medborgarna som en legitim aktör i den kommunala politiska processen.

När det gäller vilka kommunala företrädare som är av betydelse finns det starka skäl att anta att *rektorn* är betydelsefull. Rektorn är självskriven ledamot i den lokala styrelsen och som visades i kapitel 2 fyller rektorerna (skolledarna) visserligen en dubbel funktion i de lokala styrelserna. Å ena sidan representerar rektorn i sin egenskap av ledare för skolans pedagogiska verksamhet de verksamma lärarna på skolan. Å andra sidan skall rektorn i egenskap av kommunal tjänsteman ses som representant för den kommunala organisationen. I avhandlingen betraktar jag rektorn huvudsakligen som en kommunal tjänsteman, vilket betyder att rektorernas erfarenheter och agerande är en viktig del av analysen av kommunens agerande gentemot de lokala styrelserna i kapitel 6.⁷³ Det finns anledning att tro att rektorns inställning och agerande är viktig av två skäl. Rektorn kan fungera som en informationsförmedlare från personal och från kommunen. Rektorn är också en nyckelaktör vars erkännande kan antas vara en viktig faktor på vägen till inflytande och meningsfullhet för de lokala styrelserna. Rektorns centrala funktion har också belagts inom forskningen.⁷⁴ Med kommunala företrädare syftar jag dock i första hand på politiker och tjänstemän knutna till skolsektorn i kommunen. Det finns skäl att anta att dessa kommunala företrädares agerande är av stor betydelse. De lokala styrelsernas mandat avgörs troligtvis inte enbart av det formella mandatet utan också av i vilken utsträckning brukarstyrelserna involveras i den politiska processen i kommunen.⁷⁵

I sammanhanget måste vi också fråga oss om en fullgånge deltagardemokratisk utveckling – i betydelsen engagemang och intresse för samhällsfrågor – överhuvudtaget är möjlig utan kontakter med företrädare för den övergripande politiska nivån. I Patemans resonemang

om deltagandets olika former finns också en implicit tanke att det måste finnas en koppling till den övergripande nivån för att man skall få en inblick i vad som krävs av beslutsfattandet på den nivån. Pate-man drar själv paralleller till den politiska sfären. För att man skall utveckla intresse i förhållande till den politiska sfären kan det vara så att man behöver kontakter med densamma.

Att kontakter med den kommunala nivån och kommunala före-trädare är viktigt finner vi belägg för i den danska forskningen om brukardeltagandet och dess demokratiska effekter. Flera forskare har studerat förekomsten av kontakter mellan brukarstyrelserna och de kommunala politiska aktörerna.⁷⁶ Ett resultat som har fått ett stort genomslag i debatten är att skolor med brukarstyrelser riskerar att utvecklas till "isolerade öar" utan någon naturlig koppling till den övergripande nivån och till den kommunala politiken. Eva Sørensen (1995) drar slutsatsen att avsaknaden av kontinuerliga kontakter mellan brukarstyrelserna och de kommunala aktörerna är problematisk då det leder till en ökad fragmentering i det lokala samhället. Bristen på kontakter gör att föräldrarepresentanterna inte ges tillfälle att utveckla en förståelse för den komplexa kommunala politiken och dess förutsättningar.⁷⁷ Ett liknande resonemang för Kristensen (1998). Han lyfter fram avsaknaden av kontakter med kommunen som en tänkbar förklaring till att det inte uppstod någon lärandeprocess i förhållande till den kommunala nivån bland föräldrarna i de brukarstyrelser som ingick i hans ovan nämnda studie.⁷⁸ För att undvika en sådan utveckling föreslås i den danska forskningen mer utvecklade kontakter mellan de olika aktörerna.⁷⁹

Den egna erfarenheten

De kontextuella förutsättningarna och de överordnade aktörernas agerande och inställning rymmer dock inte hela nyckeln till en förståelse av i vilken utsträckning deltagandet är meningsfullt och reellt. Det är i första hand en subjektiv fråga vilket deltagande som upplevs meningsfullt. Vilket deltagande som upplevs som meningsfullt är därmed något som kan antas variera mellan olika individer. Exempelvis har tidigare studier av erfarenheterna av brukardeltagande visat att det inte finns något entydigt samband mellan de formella möjligheterna till inflytande och det upplevda inflytandet. Det finns studier som visar

att föräldrar som deltar i brukarstyrelser, som på papperet har omfattande beslutsbefogenheter, är missnöjda med sitt inflytande.⁸⁰ Samtidigt finns det studier som visar att föräldrar i brukarråd med i första hand en rådgivande funktion är nöjda med sitt inflytande.⁸¹ Sannolikt spelar de personliga förväntningarna roll i sammanhanget. Föräldrar med låga förväntningar på vad deltagandet i brukarstyrelsen skall ge i form av inflytande och handlingskraft sätter förmodligen ribban för vad som upplevs som meningsfullt och inflytelserikt lägre, än vad föräldrar med högre förväntningar gör.

Det är också möjligt att de individuella resurserna spelar roll. Men frågan om sannolikheten för att deltagandet skall fungera som en skola i demokrati varierar med de individuella resurserna har emellertid ägnats mycket lite uppmärksamhet i den deltagardemokratiska litteraturen. Det gör det svårt att precisera teoretiskt på vilket sätt de individuella resurserna skulle kunna vara av betydelse. Däremot är det ett vedertaget faktum att socioekonomiska faktorer har samband med vissa av de egenskaper som ingår i den demokratiska kompetensen. Exempelvis har forskningen visat att personer med hög utbildning tenderar att ha ett större politiskt självförtroende och vara mer engagerade i politiken.⁸² Det är emellertid inte samma sak som att säga något om huruvida sannolikheten för att den deltagardemokratiska utvecklingen skall uppkomma varierar mellan olika individer beroende på personliga resurser som till exempel utbildning och tidigare erfarenheter av deltagande och engagemang.

I den empiriska analysen av den deltagardemokratiska utvecklingen finns det sammantaget anledning att studera vilka erfarenheter de som deltar själva har av deltagandet.⁸³ Analysen av en eventuell deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar på skolorna bör bygga på samma grundprincip. Eftersom de själva inte deltar i brukarstyrelsen handlar det i deras fall om att ha en positiv erfarenhet av styrelsens arbete och inflytande i rollen som berörd. Istället för en personlig erfarenhet av styrelsens inflytande på skolan och bemötandet från skolledningen i rollen som föräldrarepresentant står bedömningen av styrelsens inflytandemöjligheter i rollen som berörd i fokus. Eftersom övriga föräldrar berörs på ett personligt plan av den lokala styrelsens arbete är det sannolikt att en positiv bedömning av styrelsens arbete även kan stimulera en deltagardemokratisk utveckling hos de här föräldrarna.

Samtidigt måste vi vara medvetna om att detta utsätter teorin för en "svårare" prövning än frågan om en deltagardemokratisk utveckling hos de deltagande föräldrarna.

Förutsättningarna sammanfattade

Med utgångspunkt i den teoretiska litteraturen har jag visat att sannolikheten att deltagandet skall generera en deltagardemokratisk utveckling varierar med i vilken utsträckning deltagandet är effektivt och meningsfullt. Hur prövar vi detta antagande empiriskt?

För det första skall analysen av den deltagardemokratiska utvecklingen på individnivå ta sin början i de deltagandes egen erfarenhet av deltagandet i brukarstyrelsen. Har föräldrarna en positiv erfarenhet av deltagandet eller inte? Med utgångspunkt i den ovan förda diskussionen som har pekat ut dels det formella mandatet, dels bemötandet från relevanta aktörer, avses med *erfarenhet av deltagandet i brukarstyrelsen* upplevelsen av styrelsens inflytande och bemötandet från andra aktörer. I det här fallet aktörer på skolnivå, det vill säga rektorerna.⁸⁴

För det andra skall analysen av deltagardemokratisk utveckling på individnivå ställas i relation till analysen av hur arbetet i de lokala styrelserna har utvecklats. Är den deltagardemokratiska utvecklingen mer långtgående bland föräldrarna i en lokal styrelse där man har ett omfattande formellt mandat som man faktiskt utnyttjar i praktiken och där arbetet fungerar utan avbrott och problem än i en lokal styrelse vars arbete präglas av motsatta förhållanden?

För det tredje skall analysen av deltagardemokratisk utveckling på individnivå ställas i relation till analysen av relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen och i vilken utsträckning den präglas av samverkan och dialog. Finns det något samband mellan de kontextuella förutsättningarna, i bemärkelsen i vilken utsträckning relationen mellan aktörerna präglas av samverkan och dialog, å ena sidan och den deltagardemokratiska utvecklingen å andra sidan? Är den deltagardemokratiska utvecklingen mer långtgående i en kommunal kontext som präglas av samverkan och dialog, än vad den är i en kommun där så inte är fallet?



4 Att studera brukardeltagandets demokratieffekter

Med utgångspunkt i den deltagardemokratiska teorin och i litteraturen om samverkansinriktade former för demokratisk styrning har i de föregående kapitlen antagandena om det lokala deltagandets demokratieffekter och dess organisatoriska förutsättningar preciserats. I det här kapitlet sammanfattar jag kort resonemanget och drar upp riktlinjerna för avhandlingens empiriska analys.

Det lokala deltagandet – i denna studie brukardeltagande i skolan – antas leda till en deltagardemokratisk utveckling på individnivå. Med deltagardemokratisk utveckling avses en process bestående av två huvudsakliga steg: uppkomsten av demokratisk kompetens i rollen som förälder och i rollen som medborgare samt en ökad beredskap för politiskt deltagande. Den ökade demokratiska kompetensen antas fungera som den kausala länken mellan det lokala deltagandet och det politiska deltagandet eftersom den förväntas göra medborgarna bättre lämpade och mer benägna att delta i politiska sammanhang.

I avhandlingen skall de deltagardemokratiska antagandena studeras i två populationer föräldrar: I första hand antas en deltagardemokratisk utveckling uppkomma hos de föräldrar som deltar i brukarstyrelserna. Vidare antas en deltagardemokratisk utveckling uppkomma hos de föräldrar som omfattas av brukarstyrelsernas verksamhet, det vill säga hos övriga föräldrar på de aktuella skolorna. För den grupp föräldrar som deltar i brukarstyrelsen antas den egna erfarenheten av deltagandet leda till en deltagardemokratisk utveckling. För gruppen övriga föräldrar antas tilltron till brukarstyrelsens arbete fungera som en katalysator för deltagardemokratisk utveckling. *Ger deltagandet i brukarstyrelsen upphov till en deltagardemokratisk utveckling hos de deltagande? Ger tilltro till brukarstyrelsens arbete upphov till en deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar på skolorna?*

Men syftet är emellertid inte bara att studera om de antagna demokratieffekterna på individnivå uppkommer. På teoretisk väg har också

de antaganden om under vilka förutsättningar demokratieffekterna uppkommer som görs i demokratipolitiken och i den normativa demokratiteorin preciserats. En förutsättning för att deltagandet skall ge upphov till en deltagardemokratisk utveckling är, enligt deltagardemokraterna, att deltagandet är meningsfullt och effektivt. Deltagandet kan äga rum i en kontext som är mer eller mindre deltagarvänlig. I den deltagardemokratiska litteraturen menar man att de formella strukturerna och bemötandet och agerandet från de överordnade – här de kommunala företrädarna och skolledningen – är av stor betydelse. Till exempel betonar Demokratiutredningen att det offentliga bör upprätta en dialog med dem som deltar på lokal nivå. Dessa antaganden har preciserats med utgångspunkt i litteraturen om olika former för samverkansinriktad demokratisk styrning. Om deltagandet äger rum i en deltagarvänlig kontext är för det första avhängigt *relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen*. Relationen kan vara inriktad på samverkan och dialog i olika utsträckning. I vilken utsträckning så är fallet avgörs av tre indikatorer: brukarstyrelsernas formella position i den kommunala organisationen, vad som kännetecknar kontaktytorna mellan kommunen och brukarstyrelserna och slutligen de kommunala företrädarnas inställning till samverkan med brukarstyrelserna.

Huruvida deltagandet äger rum i en deltagarvänlig miljö eller inte är för det andra avhängigt faktorer knutna till skolan och till arbetet i den lokala styrelsen. I vilken utsträckning kan deltagandet i den lokala styrelsen sägas vara effektivt och meningsfullt? Detta är dels en fråga om föräldrarnas *subjektiva upplevelse* och egna erfarenhet, dels en fråga som belyses genom en detaljerad kartläggning av *arbetet i de lokala styrelserna* med avseende på vilka frågor man arbetar med och hur arbetsklimatet fungerar. *Varierar den deltagardemokratiska utvecklingen med i vilken utsträckning relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen präglas av dialog och samverkan? Varierar den deltagardemokratiska utvecklingen med i vilken utsträckning arbetet i brukarstyrelsen är effektivt och meningsfullt?*

Svaret på dessa frågor erhålles genom att studera sambanden mellan den deltagardemokratiska utvecklingen å ena sidan och relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen och arbetet i de lokala styrelserna å andra sidan. Hur skall vi se på förhållandet mellan faktorer

knutna till relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen och faktorer i anknytning till arbetet i den lokala styrelsen? Är en samverkansinriktad relation mellan kommunen och brukarstyrelsen en förutsättning för att arbetet i den lokala styrelsen skall fungera effektivt? Innan jag diskuterar de tänkbara utfallen vill jag betona att avsikten i avhandlingen inte är att förklara varför arbetet i den lokala styrelsen utvecklas på ett visst sätt. En samverkansinriktad relation är förmodligen en viktig del för att arbetet i den lokala styrelsen skall fungera väl, men behöver inte vara hela förklaringen. Andra tänkbara förklaringar kan vara aktörsrelaterade. Huruvida arbetet fungerar eller inte kan till exempel bero på rektorns agerande eller sammansättningen bland de föräldrar som deltar.

Olika utfall är möjliga. Ett första tänkbart utfall är att en långtgående deltagardemokratisk utveckling på individnivå sammanfaller med att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna i stor utsträckning är präglad av dialog och samverkan och med att arbetet i den lokala styrelsen har fungerat väl. Då drar vi slutsatsen att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna, i kombination med faktorer knutna till arbetet i styrelserna, kan vara av stor betydelse för den deltagardemokratiska utvecklingen.

Ett annat möjligt utfall är att en långtgående deltagardemokratisk utveckling på individnivå sammanfaller med att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna i stor utsträckning är präglad av dialog och samverkan, men inte med att arbetet i brukarstyrelserna har fungerat väl. Då drar vi slutsatsen att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna förefaller vara avgörande. Hur arbetet i brukarstyrelsen organiseras förefaller inte spela någon avgörande roll.

Ett tredje möjligt utfall är att en långtgående deltagardemokratisk utveckling på individnivå sammanfaller med ett väl fungerande arbete i brukarstyrelserna, men inte med i vilken utsträckning relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna är präglad av dialog och samverkan. Då drar vi slutsatsen att kommunens organisering i förhållande till brukarstyrelserna inte förefaller vara av någon avgörande betydelse, utan att förklaringen snarare står att finna i faktorer knutna till arbetet i brukarstyrelsen.

Designen

Det processororienterade tillvägagångssättet innebär i avhandlingen att jag följer utvecklingen över tid. Den process jag följer är etableringen av en relation mellan kommunen och brukarstyrelserna. I tillvägagångssättet ligger också att processens olika delar – här kommunen och brukarstyrelserna – antas påverka varandra. Här betyder det att det kommunala agerandet antas ha betydelse för vad som sker på individnivå samt att brukarstyrelsernas agerande antas ha betydelse för vad som sker på kommunal nivå. Forskningsuppgiften tar sin början vid tiden för de lokala styrelsernas införande i kommunerna. Rent konkret är stora delar av analysen upplagd som en panelstudie med två panelsteg. Det innebär att jag gör mätningar vid två tillfällen. Dessa mätningar består, vilket jag återkommer till nedan, av intervjuer med deltagande föräldrar och med kommunala företrädare. Paneldesignen anses allmänt vara en kraftfull design för att kunna dra slutsatser om orsak och verkan. Genom att jämföra aktörernas uppfattningar och erfarenheter vid det första panelsteget med deras uppfattningar och erfarenheter vid det andra panelsteget kan vi dra slutsatser om vilken betydelse det som inträffade däremellan har haft. Men i denna studie tar vi ett steg längre genom att dessutom studera processen däremellan, det vill säga vad som händer över tid. Det sker i första hand genom dokumentstudier av protokoll från brukarstyrelserna och kommunerna. Även här är dock intervjuuppgifterna en viktig källa.

Vid en renodlad paneldesign hade kontrollgrupper varit att föredra. Här skulle det ha inneburit att jag skulle ha studerat en kommun där man *inte* har infört brukarstyrelser och särskilt utvecklingen i en grupp föräldrar som *inte* deltar inom ramen för en brukarstyrelse. Logiken bakom tillvägagångssättet säger att först då vi till exempel kan visa att en deltagardemokratisk utveckling inte äger rum i den grupp föräldrar som saknar erfarenhet av deltagandet kan vi göra det troligt att deltagandet i brukarstyrelsen orsakar utvecklingen. Jag har emellertid valt att inte inkludera kontrollgrupper i analysen. Det beror på att jag kombinerar paneldesignen med ett processororienterat tillvägagångssätt och vidare på att studien genomförs i två olika kommuner och två typer av skolor.¹ Eftersom jag följer utvecklingen över tid och studerar om den deltagardemokratiska utvecklingen varierar med hur

relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklas bidrar jag med en djupare förståelse av sambandet än vad som hade varit fallet vid en renodlad före- och eftermätning.

Dessutom ger jämförelsen mellan två olika kommuner i sig goda möjligheter till slutsatsdragning. Tanken bakom att följa utvecklingen i två kommuner och två skolor i varje kommun är att möjligheterna till slutsatsdragning förbättras om processen utvecklar sig på olika sätt i de båda kommunerna och på skolorna. Kännetecknande för det processororienterade tillvägagångssättet är bland annat att studiens förklaringsvariabler förändras över tid. Det gör att vi måste tänka delvis annorlunda kring valet av fall jämfört med hur man brukar tänka vid jämförande fallstudier med teoriprovande ansats där ett mer statistiskt tillvägagångssätt tillämpas. "Läroboksexemplet" på hur man tänker strategiskt kring valet av fall i den här typen av studier är följande: Man väljer fall som har olika värden på den oberoende variabeln och som samtidigt är lika varandra med avseende på andra relevanta faktorer.² Tanken bakom en sådan design är att empiriskt kunna visa att förklaringsfaktorn X uppvisar ett samband med fenomen Y i, till exempel, en kommun, samtidigt som avsaknaden av förklaringsfaktor X hänger samman med avsaknaden av fenomen Y i en annan kommun. Därigenom kan man med tyngd argumentera för att förklaringsfaktorn X, allt annat lika, ger upphov till fenomen Y.

Men ur ett processororienterat perspektiv finns det vissa svårigheter förknippade med detta ofta statiska förhållningssätt. Eftersom avhandlingen bygger på antagandet att brukardeltagandets demokrati-effekter kan förklaras med utgångspunkt i den pågående processen finns det, vid tidpunkten för valet av fall, ingen "färdig" oberoende variabel att utgå från.³ Då återstår att välja fall – kommuner och skolor – baserat på prediktion. Valet av fall görs alltså med utgångspunkt i antaganden om under vilka förutsättningar det är rimligt att anta att processen utvecklas på ett enligt teorin gynnsamt sätt för demokrati-utvecklingen. Jag väljer därför att göra valet av kommuner mot bakgrund av den tidigare styrningskultur som råder i kommunen. Valet av skolor görs med utgångspunkt i socioekonomiska förhållanden i deras upptagningsområde.

Med detta sagt har jag nu redogjort för möjligheterna till slutsatsdragning inom ramen för de fall som jag studerar i avhandlingen. Hur

skall vi då se på generaliseringsmöjligheterna utifrån denna studie? I kapitel 1 slog jag fast att studien i metodlogiska termer kan liknas vid en jämförande fallstudie med ett processorienterat tillvägagångssätt. Det finns teoretiska skäl att anta att undersökningen innebär en prövning av de teoretiska utsagorna under gynnsamma omständigheter, vilket är ett lämpligt tillvägagångssätt då vi ger oss in på ett förhållandevis utforskat fält. Logiken bakom detta tankesätt säger följande: om resultaten *inte* ligger i linje med de teoretiska utsagorna kan vi göra det troligt att teorin sannolikt inte får stöd under andra, mer ogynnsamma omständigheter heller. Om det däremot visar sig att resultaten ligger i linje med de teoretiska antagandena krävs det fler studier för att kunna uttala oss om hur generella resultaten kan antas vara. I första hand krävs studier där de teoretiska utsagorna studeras under mer ogynnsamma omständigheter. Låt oss samtidigt beakta det faktum att studien präglas av ett prövande anslag eftersom vi studerar demokratiutredningens antaganden om deltagandets demokratieffekter och dess organisatoriska förutsättningar. Det innebär att studier av fler fall alltid är att föredra innan vi kan uttala oss om resultatens generella bäring.⁴ Vi återkommer till den här frågan i slutsatskapitlet.

Principer för val av kommuner och skolor

Hur går man tillväga för att hitta kommuner som är olika när det gäller den rådande styrningskulturen men som båda befinner sig i början av en process där lokala styrelser införs i kommunen?

Uppgiften är alltså att välja kommuner som vid det första mättillfället precis har infört lokala styrelser med föräldramajoritet. Eftersom reformen med lokala styrelser är en försöksverksamhet skall den följas upp och utvärderas av Skolverket.⁵ Det innebär att kommunerna är skyldiga att anmäla samtliga lokala styrelser som införs i kommunen till Skolverket. Med utgångspunkt i dessa uppgifter⁶ tog jag fram en lista över kommuner som anmält att de hade infört en eller flera lokala styrelser i kommunen under den tidsperiod som jag var intresserad av. Som jag skall återkomma till längre fram i detta kapitel har alla aktörer som ingår i studien utlovats anonymitet. Det är inte möjligt för mig att närmare precisera vilken tidsperiod som avses eftersom det riskerar att röja kommunernas identitet. Listan över valbara kommuner omfattade ett femtontal kommuner och samtliga hade infört

lokala styrelser under en tidsperiod som gör det rimligt att anta att kommunerna hösten 1999 – då studiens första panelsteg genomförs – fortfarande befinner sig i försöksverksamhetens startskede.

Våren 1999 genomförde jag en *pilotundersökning* i samtliga dessa kommuner. Jag genomförde intervjuer med i) ordföranden i barn- och ungdomsnämnden eller motsvarande, ii) skolchefen och iii) ordföranden (ordförandena) i den (de) nybildade lokala styrelsen (styrelserna).⁷ Genom intervjuerna bildade jag mig en uppfattning om kommunens tidigare erfarenheter av andra sätt att göra medborgarna delaktiga i den politiska processen samt om den process som hade lett fram till att kommunen beslutade att införa lokala styrelser.⁸

Två kommuner utkristalliserade sig snart som särskilt intressanta. I den kommun som fortsättningsvis kallas *Mellanstads kommun* pekade flera saker på en samverkansinriktad styrningskultur. Man hade sedan tidigare en lång erfarenhet av olika försök att göra medborgarna delaktiga i den politiska processen. Det visade sig också att man från kommunens sida var angelägna att flera lokala styrelser skulle bildas i kommunen. Kommunen engagerade sig för att underlätta införandet av lokala styrelser genom att anställa en person som skulle vara skolorna behjälplig med information om hur det går till att inrätta en lokal styrelse. Samtidigt skapade man möjligheter för skolorna själva att påverka utformningen av försöksverksamheten. Det var upp till skolorna själva att bestämma om de ville inrätta lokala styrelser eller inte. Kommunen fattade på ett tidigt stadium beslut om att tillåta delegation av samtliga punkter som anges i förordningstexten direkt till de lokala styrelserna eller till rektorn i samråd med den lokala styrelsen. Men annars ville man att brukarna själv skulle involveras i införandet genom att låta dem själva bestämma i vilken utsträckning styrelsens skulle ta sig an de möjliga delegationspunkterna. Kommunen tillämpar också en beställar- och utförarorganisation, vilket ytterligare förstärker den samverkansinriktade kulturen.

I den kommun som fortsättningsvis kallas *Sydstads kommun* framträdde en mer traditionell styrningskultur. Kommunen hade endast en begränsad erfarenhet av tidigare försök att involvera medborgarna eller brukarna i den politiska processen. Kommunen såg det som angeläget att försöksverksamheten sjösattes i ordnade former. Man begränsade antalet lokala styrelser som fick lov att bildas i kommunen. De

skolor som först anmälde sitt intresse fick tillstånd att bilda en lokal styrelse. Kommunen fattade på ett tidigt stadium beslut om att delegera samtliga punkter till de lokala styrelserna. Samtidigt bestämdes att alla lokala styrelser skulle tillämpa samma arbetsordning. Kommunen tillämpar en traditionell nämndorganisation, vilket förstärker intrycket av att det råder en mer traditionell styrningskultur i Sydstads kommunen än vad som är fallet i Mellanstads kommun.

Sydstad hade, vid tiden för pilotundersökningen, nyligen infört lokala styrelser på två skolor i kommunen. De båda skolorna skiljer sig åt i det avseendet att de ligger i områden som av de intervjuade kommunala företrädarna beskrivs som olika i sin karaktär. Den ena skolan, i avhandlingen kallad *Björkskolan*, ligger i vad som beskrivs som ett resurssvagt område. Den andra skolan, i avhandlingen kallad *Ekskolan*, ligger i ett resursstarkt område. Jag tar hänsyn till skolornas resursstyrka eftersom jag ser det som en nyckel till variation i de lokala styrelsernas arbete. Detta bygger emellertid på att det finns ett samband mellan områdets karaktär och föräldrarnas resurser, i synnerhet i bemärkelsen tidigare erfarenheter av deltagande och engagemang.⁹ Jag måste alltså kunna visa att föräldrarna på de resursstarka skolorna är mer engagerade och erfarna än föräldrarna på de resurssvaga skolorna. Principen om skolor med olika karaktär i upptagningsområdet gick att uppfylla i Sydstad. Lite mer problematiskt skulle det visa sig vara i Mellanstad. Mellanstad hade vid den aktuella tidpunkten nyligen infört en lokal styrelse på en skola, i avhandlingen kallad *Granskolan*, som ligger i vad som beskrivs som ett resurssvagt område. För att hitta en skola som ligger i ett resursstarkt område fick jag söka bland skolor i kommunen som tidigare hade infört lokala styrelser. Valet föll på den skola som fortsättningsvis går under benämningen *Tallskolan*, vilken ligger i ett resursstarkt område. I figur 4.1 nedan sammanfattas valet av kommuner och skolor.¹⁰

Figur 4.1 Studiens design

Sydstad		Mellanstad	
Ej samverkansinriktad styrningskultur		Samverkansinriktad styrningskultur	
Björkskolan	Ekskolan	Granskolan	Tallskolan
Resurssvag	Resursstark	Resurssvag	Resursstark

Undersökningsperiodens längd

De valda kommunerna och skolorna och hur det gick till när de lokala styrelserna infördes diskuteras med utförligt i kapitel 5. Där skildras också hur arbetet i de lokala styrelserna har utvecklats under den aktuella perioden. Syftet med kapitel 5 är att skildra själva utgångsläget, det vill säga hur förutsättningarna ser ut när "processen börjar". Av paneldesignen följer att det är angeläget att verkligen komma in i början av processen. Förutsättningarna för detta är goda givet Skolverkets uppgifter. Men det finns vissa svårigheter i detta avseende. Att kommunerna redan tidigare hade fattat det övergripande beslutet att införa lokala styrelser ser jag inte som något problem. Det mest väsentliga är att komma in i början av processen vad beträffar de lokala styrelsernas arbete. En viss fördröjning i kommunernas rapportering till Skolverket uppdagades dock. I själva verket infördes de lokala styrelserna något tidigare än vad som framgick av uppgifterna. Samtidigt visar genomgången av de lokala styrelsernas protokoll att arbetet inte verkar ha kommit igång på allvar förrän under 1999. Vi får anledning att återkomma till detta i kapitel 5.

Ett annat viktigt ställningstagande – som visserligen inte har med valet av kommuner och skolor att göra, men som är en naturlig fortsättning på diskussionen om det första panelsteget – är hur lång tid det bör förflyta mellan de båda panelstegen för att det skall "hinna" inträffa en förändring. Att ta ställning till detta beskrivs som något av det svåraste i samband med panelstudier.¹¹ Jag bedömde det som rimligt att låta ungefär ett och ett halvt år förflyta mellan de båda mätstillfällena.¹²

En av anledningarna till det har att göra med förutsättningarna för kontinuitet i de lokala styrelsernas sammansättning.¹³ Om det förflyter för lång tid mellan de båda mätstillfällena är sannolikheten stor att de lokala styrelsernas sammansättning förändras i betydande utsträckning, vilket hade varit problematiskt. Under den här aktuella perioden sker det vanligtvis bara ett nyval till respektive styrelse. Det innebär att delar av styrelserna byts ut men överlag har kontinuiteten varit framträdande. Vi får anledning att återkomma till detta i redogörelsen av styrelsernas sammansättning och arbete i kapitel 5.

Med facit i hand vill jag understyrka att det är min bestämda uppfattning att tidsperioden har varit tillräcklig lång för att förändringar

skall ha uppstått. Det framkommer av den empiriska analysen att det har skett förändringar över tid. Dels visar intervjuerna med föräldrarna att de har ändrat uppfattning i olika centrala frågor. Dels visar analysen av enkätmaterialen förändringar över tid på aggregerad nivå när det gäller andelen föräldrar som upplever sig ha demokratisk kompetens och så vidare. Däremot inte sagt att processen avstannar vid det andra mättillfället. I det avslutande kapitlet finns det anledning att återkomma till frågan om vad som kan bli följden på längre sikt i de studerade kommunerna.

Principiella överväganden i samband med materialinsamlingen

I detta avsnitt redogör jag för de principiella övervägandena i samband med materialinsamlingen. En förutsättning för att kunna göra det är dock att vi har undersökningens uppläggning klar för oss.

Den empiriska undersökningen består av två huvudsakliga delar. *Den första uppgiften* är att studera utgångsläget i de valda kommunerna och skolorna samt att studera hur deltagandet i de lokala styrelserna samt relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklas under den aktuella perioden. *Den andra uppgiften* består av att studera effekterna på individnivå och samt att analysera effekterna i skenet av hur relationen mellan brukarstyrelserna och kommunen och hur arbetet i brukarstyrelserna har utvecklats.

Utgångsläget i de valda kommunerna och skolorna samt hur arbetet har utvecklats i de lokala styrelserna över tid står i fokus i *kapitel 5*. Där redogör jag för styrningskulturen i kommunerna vid tiden för de lokala styrelsernas införande med avseende på kommunens tidigare erfarenheter av olika försök att göra medborgarna delaktiga i politiken och kommunens agerande i samband med införandet av de lokala styrelserna. Jag beskriver dessutom de valda skolorna och analyserar hur arbetet i de lokala styrelserna har utvecklats över tid. Jag visar att det finns skillnader i resursstyrka i skolornas upptagningsområde. För att kunna säga huruvida eventuella skillnader i arbetets utveckling i styrelserna beror på skillnader i resursstyrka måste jag kunna visa en samvariation mellan hög resursstyrka i området och styrelseföräldrarnas erfarenhet av tidigare engagemang och deltagande.

Analysen av processen fortsätter i *kapitel 6*. Vi följer etableringen av en relation mellan kommunen och brukarstyrelserna och ställer frågan i vilken utsträckning relationen mellan brukarstyrelserna och kommunen i de båda kommunerna präglas av samverkan och dialog. Detta görs enligt indikatorerna brukarstyrelsernas formella mandat i den politiska organiseringen, kontaktytorna mellan kommunen och brukarstyrelserna samt de kommunala företrädarnas inställning till samverkan med brukarstyrelserna. I kapitlets avslutande del diskuteras relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna i skenet av den i *kapitel 5* iakttaga styrningskulturen vid tiden för de lokala styrelsernas införande.

Därefter tar den empiriska undersökningens andra del vid. I *kapitel 7* analyseras uppkomsten av en deltagardemokratisk utveckling hos de föräldrar som deltar i brukarstyrelserna. Huvuddelen av kapitlet ägnas åt att följa utvecklingen på individnivå. Olika mönster för den deltagardemokratiska utvecklingen identifieras. I kapitlets avslutande del analyseras den deltagardemokratiska utvecklingen i skenet av de resultat om arbetet i de lokala styrelserna och relationen mellan brukarstyrelserna och kommunen som har framkommit i *kapitel 5* respektive *kapitel 6*.

I *kapitel 8* studeras uppkomsten av en deltagardemokratisk utveckling bland övriga föräldrar på skolorna. Kapitlets första del består av en redogörelse på aggregerad nivå av föräldrarnas demokratiska kompetens och politiska deltagande vid de båda panelstegen. I kapitlets andra del följer sambandsanalysen på individnivå.

När det gäller materialinsamlingen är det lämpligt att börja med några förtydliganden. Delar av materialinsamlingen sker vid två separata tillfällen, vid panelsteg 1 och vid panelsteg 2. Med panelsteg 1 avses fortsättningsvis tidsperioden oktober, november och december 1999. Med panelsteg 2 avses tidsperioden april, maj och juni 2001. När jag fortsättningsvis använder termen undersökningsperioden syftar jag på tiden från panelsteg 1 till och med panelsteg 2, det vill säga från oktober 1999 till och med juni 2001. Förutom mätningar vid dessa två panelsteg har jag kontinuerligt samlat in protokoll framför allt från de lokala styrelserna. Därtill kommer dessutom den pilotundersökning som jag ovan har refererat till.

Studien kännetecknas av metodologisk pluralism eftersom den empiriska analysens olika delar ställer krav på olika datainsamlingsmetoder. De huvudsakliga datainsamlingsmetoder som har använts är intervjuer med kommunala företrädare, intervjuer med föräldra-representanter, enkätundersökningar med övriga föräldrar på skolorna samt dokumentstudier. Intervjuerna med föräldrarepresentanterna syftar i första hand till att fånga föräldrarnas subjektiva upplevelser av deltagandet i den lokala styrelsen. Det huvudsakliga syftet med intervjuerna med de kommunala företrädarna är att kartlägga hur etableringen av relationen till de lokala styrelserna går till. Vilka aktörer de olika datainsamlingsmetoderna omfattar samt vid vilka måttillfällen de har använts framkommer av figur 4.2 nedan.

Figur 4.2 Datainsamlingsmetoder och måttillfällen

Datainsamlings- metod		Måttillfälle		
		Pilotunder- sökning	Panelsteg 1 (T1)	Panelsteg 2 (T2)
Intervjuer med kommunala företrädare ¹⁴	<i>Barn- och ungdoms- nämndens ordförande</i>	x	x	x
	<i>Skolchefer</i>	x	x	x
	<i>Rektorer</i>	—	x	x
Intervjuer med föräldrar ¹⁵	<i>Ordförande i lokal styrelse</i>	x ¹⁶	x	x
	<i>Föräldra- representanter i lokal styrelse</i>	—	x	x
Enkät till övriga föräldrar på skolorna		—	x	x
Protokoll från lokal styrelse ¹⁷ (och kommun)		Insamlat kontinuerligt		

I kommande avsnitt redogör jag för *principiella överväganden* i samband med datainsamlingen. Till grund för redogörelsen ligger figur 4.3 som visar vilket material som har använts i studiens olika delar. Hur det *konkreta analysarbetet* har gått till i den empiriska analysens olika delar väljer jag att beskriva i inledningen till varje empiriskt kapitel. Intervjuernas respektive enkätundersökningens *genomförande* beskrivs utförligt i Bilaga A respektive Bilaga B. Av Bilaga C framgår vilka protokoll från respektive lokal styrelse som jag har studerat.

Figur 4.3 Materialanvändning i studiens olika delar

Del i analysen		Material och mättilfälle (Panelsteg 1=T1/Panelsteg 2=T2)
Utgångsläget (kapitel 5)	Kommun	Barn- och ungdomsnämndens ordförande (pilot) Skolchefer (pilot) Protokoll kommun (T1)
	Skola	Ordförande i lokal styrelse (pilot, T1, T2) Rektorer (T1, T2) Protokoll lokal styrelse (kontinuerligt)
Relation kommun/ brukarstyrelse (kapitel 6)		Barn- och ungdomsnämndens ordförande (T1, T2) Skolchefer (T1, T2) Kommunal tjänsteman (T1, T2) ¹⁸ Rektorer (T1, T2) Ordförande i lokal styrelse (T1, T2) Protokoll lokal styrelse (kontinuerligt)
Individeffekter, del 1 (kapitel 7)		Ordförande i lokal styrelse (T1, T2) Föräldrarepresentanter i lokal styrelse (T1, T2)
Individeffekter, del 2 (kapitel 8)		Enkät till övriga föräldrar på skolorna: "Föräldraenkät ht99" (T1) "Föräldraenkät vt01" (T2)

Utgångsläget

Redogörelsen för de valda kommunerna och skolorna vid tiden för de lokala styrelsernas införande bygger i första hand på intervjuer genomförda inom ramen för pilotundersökningen. Vissa uppgifter har dock kompletterats och verifierats genom förnyad kontakt med vissa av de intervjuade aktörerna i samband med att jag sammanställde materialet.¹⁹

Protokoll från de lokala styrelserna, men även från kommunen, är också en viktig källa. I första hand har protokoll från de lokala styrelserna från den aktuella undersökningsperioden studeras. Tidigare fastslogs att undersökningsperioden sträcker sig från oktober 1999 till juni 2001. För att kunna teckna en kontinuerlig bild av styrelsernas arbete ingår även protokollen från augusti och september 1999 i studien. Även tidigare protokoll har studerats översiktligt i syfte att teckna en utförlig bild av de lokala styrelsernas tillblivelse.²⁰ Analysen av de *kommunala protokollen* omfattar det övergripande beslutet i kommunfullmäktige att tillåta lokala styrelser samt därtill anknyttande protokoll från barn- och ungdomsnämnden. Den omfattar också barn- och ungdomsnämndens beslut att tillåta lokala styrelser på respektive skola.²¹

Relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna

Relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna med avseende på kommunens agerande och inställning studeras i första hand genom intervjuer med barn- och ungdomsnämndens ordförande, skolchefen samt en tjänsteman med ansvar för skolutvecklingsfrågor i respektive kommun. Detta val av intervjupersoner motiveras med att personer på dessa positioner antas vara ansvariga och drivande i kommunens arbete med att införa lokala styrelser och att följa upp deras arbete. Det är personer på dessa positioner som har störst anledning att reflektera över kommunens relation till de lokala styrelserna. Min bedömning är att kompletterande intervjuer med exempelvis ledamöterna i barn- och ungdomsnämnden inte hade tillfört analysen någon ny avgörande information. En konsekvens av beställar- och utförarorganisationen i Mellanstad är att en kompletterande intervju genomfördes med ordföranden i styrelsen för utförarorganisationen.²² Relationen mellan aktörerna med avseende på de lokala styrelsernas agerande studeras

förutom med utgångspunkt i det ovan beskriva materialet med utgångspunkt i intervjuerna med rektorerna, ordförandena i de lokala styrelserna samt protokollen från de lokala styrelserna.

De genomförda intervjuerna ger sannolikt inte en helt komplett bild av kommunens samtliga kontaktytor med de lokala styrelserna, men det är inte heller syftet. Det kan förekomma kontakter mellan de lokala styrelserna och andra kommunala nämnder eller förvaltningar. Men eftersom sådana kontakter i första hand borde vara initierade av de lokala styrelserna själva är det möjligt för mig att fånga upp i alla fall delar av dessa kontakter.²³ I förekommande fall anges löpande i kartläggningen av kontaktytorna vilka andra parter det har handlat om.²⁴

Effekter på individnivå

Analysen av brukardeltagandets effekter på individnivå omfattar intervjuer med de ordinarie föräldraledamöterna i de lokala styrelserna. Det förmodas vara dessa föräldrar som i störst utsträckning har berörts av styrelsearbetet. Med andra ord, om deltagandet ger upphov till en deltagardemokratisk utveckling är det hos de ordinarie föräldraledamöterna, och inte hos suppleanterna, som den kan förväntas uppstå.²⁵

Eftersom samtliga lokala styrelser har val en gång om året förändrades styrelsernas sammansättning mellan de båda panelstegen. För att etablera en "panelpopulation" styrelseföräldrar var ambitionen vid det andra panelsteget att intervjua samtliga föräldraledamöter som intervjuades vid det första panelsteget oavsett om de var ledamöter av den lokala styrelsen vid det andra panelsteget.²⁶ Att även de föräldrar som inte är ordinarie ledamöter vid det andra panelsteget intervjuas bygger på antagandet att de har varit ledamöter i de lokala styrelserna *tillräckligt länge efter* det första panelsteget för att en deltagardemokratisk utveckling skall "hinna" uppstå.²⁷ Vid det andra panelsteget intervjuades även de ordinarie föräldraledamöterna i de lokala styrelserna oavsett om de var ledamöter av den lokala styrelsen vid det första panelsteget.²⁸ Valet att göra det baseras på antagandet att de har varit ledamöter av de lokala styrelserna *tillräckligt länge innan* det andra panelsteget för att en deltagardemokratisk utveckling skall "hinna" uppstå. Vilken tyngd de olika föräldragrupperna tilldelas i analysen återkommer jag till i kapitel 7.

Effekter på individnivå (övriga föräldrar på skolorna)

Analysen av effekter på individnivå bland övriga föräldrar på skolan bygger på två enkätundersökningar utformade för avhandlingens syften.²⁹ Vid panelsteg 1 och panelsteg 2 sändes en enkät till samtliga föräldrar som hade barn på de fyra skolorna. Undersökningarna var för sig skall därför betraktas som två tvärsnittsundersökningar. Eftersom flera av de föräldrar som har barn på respektive skola hösten 1999 också har barn på skolan våren 2001³⁰ innehåller de båda undersökningarna också en *panelpopulation*.

Risken för paneleffekter och utlovad anonymitet

Vid intervjuer finns det ofta en risk för intervjuareffekter, det vill säga att intervjupersonerna, och deras svar, påverkas av att de medverkar i en intervju. Vid panelstudier som denna har problemet ytterligare en dimension eftersom intervjuerna sker vid två tillfällen. Vid det första panelsteget informerade jag intervjupersonerna om att undersökningen sträcker sig över en längre tidsperiod och att jag hade för avsikt att återkomma med förfrågan om en ny intervju ungefär ett och ett halvt år senare. Risken är att intervjupersonerna påverkas av vetskapen att de kommer att ombedas att ställa upp i en andra intervju. För att i möjligaste mån undvika detta valde jag vid det första panelsteget att berätta för föräldrarna att jag studerade hur försöksverksamheten med de lokala styrelserna fungerar, varför man deltar samt vilka erfarenheter man har av deltagandet. Det var först efter intervjun i samband med det andra panelsteget som jag berättade att jag studerade deltagandets effekter i termer av demokratisk kompetens och ökad beredskap för deltagande.³¹ Det är min uppfattning att det inte föreligger några problem i detta avseende i undersökningen.³² Jag upplever att jag har fått öppenhjärtiga svar i intervjuerna och att särskilt föräldrarna har delat med sig av sina högst personliga erfarenheter och upplevelser. Vid några tillfällen hände det att intervjupersonerna efter intervjuerna själva verkade lite positivt förvånade över hur fritt de hade pratat och vilka öppenhjärtiga svar de hade givit. Vad som också tyder på avsaknaden av paneleffekter är den stora variation i svaren som har framkommit i intervjuerna.

Öppenhjärtigheten i svaren kan delvis bero på att intervjupersonernas utlovades anonymitet. Man skall inte underskatta den påverkan

intervjutillfället kan ha på den som blir intervjuad. I metodlitteraturen liknas forskningsintervjun ibland vid en terapeutisk situation.³³ Intervjupersonen kan dela med sig av sina högst personliga erfarenheter och upplevelser till en person som aktivt lyssnar utan att ifrågasätta eller diskutera svaren. För att skapa förutsättningar för intervjupersonerna att känna sig trygga valde jag att utlova dem anonymitet. Jag bedömer det som särskilt angeläget här eftersom ett centralt tema i intervjuerna är relationen mellan olika aktörer och, således, att "alla känner alla". Det kan visserligen råda "en konflikt mellan det etiska kravet på konfidentialitet och grundläggande principer för vetenskaplig forskning"³⁴ såtillvida att uppgifter som kan röja intervjupersonernas identitet måste utelämnas i resultatredovisningen. Så har visserligen skett här men det rör sig inte om uppgifter som på något sätt är centrala för analysen.

Även vid enkätundersökningarna finns det en risk för paneleffekter. Vid det första panelsteget informerade jag i enkätens följebrev om att syftet med projektet är att studera föräldrainflytandet i skolan och olika aktörers erfarenhet av lokala styrelser med föräldramajoritet. Vid det andra panelsteget informerades respondenterna om att en central fråga i projektet är huruvida föräldrarnas möjligheter till deltagande och påverkan förändras över tid. Jag skrev att enkäten som har skickats till dem är det andra i en serie av två enkäter och att den första enkäten skickades ut till samtliga föräldrar på skolan hösten 1999 samt att de alltså hade fått även denna enkät om de hade barn på skolan vid det tillfället. Det framgick också att deras svar var lika angelägna oavsett om de hade besvarat den första enkäten.



5 Utgångsläget

Resan tar sin början vid tiden för de lokala styrelsernas införande. Hur ser utgångsläget ut i de två kommunerna? Vad kännetecknar den samverkansinriktade styrningskulturen i Mellanstad vid tiden för de lokala styrelsernas införande? Och vari består den ej samverkansinriktade styrningskulturen i Sydstad? I beskrivningen av kommunerna står förhållanden våren 1999 i fokus.¹ Här skall också utgångsläget i de valda skolorna presenteras närmare. Men framförallt skall de lokala styrelsernas sammansättning och arbete under den aktuella undersökningsperioden granskas mer ingående. Hur utvecklas arbetet i de lokala styrelserna? I detta avseende gör jag alltså ett avsteg från att beskriva utgångsläget så som det ser ut vid tiden för införandet av de lokala styrelserna.

Redogörelsen bygger på olika typer av källor², vilket gör det möjligt att verifiera de uppgifter som framkommer i flera led: Dels jämförs uppgifter från intervjuer med olika uppgiftslämnare med varandra, dels jämförs de uppgifter som framkommer i intervjuerna med de uppgifter som framkommer i protokollen.³ I redogörelsen hänvisar jag löpande till de aktuella källorna i fotnoter. Endast i de fall där det av någon anledning förekommer motstridiga uppgifter eller där det uppstår svårigheter att kartlägga händelseförloppet kommenteras källorna löpande i texten. I princip är de citat som förekommer i framställningen ordagranna återgivningar. För att underlätta läsningen har dock betydelselösa småord som förknippas med talspråk uteslutits.

Sydstad

Sydstads kommun är en mellanstor kommun med cirka 85 000 invånare.⁴ Vad beträffar de politiska majoritetsförhållandena råder i kommunen, under hela undersökningsperioden, en vänstermajoritet.⁵ Kommunen tillämpar en traditionell nämndorganisation. Barn- och ungdomsnämnden ansvarar för kommunens skolverksamhet och barnomsorgsverksamhet. Ordföranden i nämnden tillhör socialdemokraterna. I kommunen finns knappt 40 grundskolor.⁶

I kommunen ställde sig barn- och ungdomsnämnden på ett tidigt stadium positiva till införandet av lokala styrelser. Initialt upplevde skolchefen emellertid en viss tveksamhet från både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, eftersom de befarade att försöket skulle bli kostsamt.⁷ På förslag från barn- och ungdomsnämnden fattade kommunfullmäktige det formella beslutet att ställa sig bakom införandet av lokala styrelser i kommunen på senvåren 1997.⁸ Samtidigt beslutade man att varje lokal styrelse skall tilldelas medel för att täcka vissa utgifter i samband med styrelsens arbete.⁹ Barn- och ungdomsnämnden fastställde arbetsordningen för de lokala styrelserna i kommunen i juni 1997.¹⁰

I den nationella förordningstext som reglerar försöksverksamheten med lokala styrelser anges att det åligger varje kommun att besluta hur mycket av det aktuella kompetensområdet som kan delegeras till de lokala styrelserna. Formellt sett är det också kommunens uppgift att fatta beslut om de lokala styrelsernas arbetsordning och dess utformning.¹¹ I Sydstad beslutade man att samtliga lokala styrelser i kommunen skall tillämpa samma arbetsordning. Man beslutade också att hela det befintliga kompetensområdet skall delegeras till de lokala styrelserna. Av arbetsordningen framgår att de lokala styrelserna skall ansvara för de uppgifter som enligt grundskoleförordningen och läroplanen kan delegeras till de lokala styrelserna.¹² Av arbetsordningen framkommer också att "den lokala styrelsen skall ges tillfälle att yttra sig innan barn- och ungdomsnämnden avgör ett ärende som särskilt berör x-skolan." Beslutet att delegera hela kompetensområdet till de lokala styrelserna förefaller inte ha väckt någon direkt diskussion, utan sågs som självklart.¹³

Efter att man hade fattat det formella beslutet och dragit upp riktlinjerna för försöksverksamheten var det upp till skolorna att anmäla eventuellt intresse för att starta en lokal styrelse. Från kommunens sida begränsade man dock antalet lokala styrelser. Förutom att besluta om formerna var man från kommunens sida inte särskilt aktiv i processen att få till stånd lokala styrelser i kommunen.¹⁴ Man informerade rektorer och föräldrar om möjligheten att inrätta lokala styrelser, men betonade att själva engagemanget bör växa fram underifrån.¹⁵

Strävan att göra medborgarna mer delaktiga i den kommunala politiken kan ta sig flera olika uttryck, alltifrån förnyelse av de tradi-

tionella kanalerna för deltagande och påverkan inom den representativa demokratin till införande av kompletterande deltagandeformer.¹⁶ Våren 1999 har kommunen en bristande erfarenhet av båda typerna av demokratiförnyelse.¹⁷ "Jag tror aldrig att man har tänkt tanken", säger skolchefen när till exempel frågan om förnyelse av kommunfullmäktige kommer på tal. Han tillägger att det aldrig har förts några seriösa diskussioner om att införa till exempel kommundelsnämnder eller medborgarpaneler.¹⁸ Det finns en del lokala utvecklingsgrupper och byaråd i orterna runt centralorten, men kollektivt brukardeltagande och valfrihet har man endast en begränsad erfarenhet av. "Vi är alldeles för dåliga på det här"¹⁹, sammanfattar ordföranden i nämnden.

När det gäller andra former av föräldrainflytande inom skolsektorn finns det ett fåtal exempel på ett väl fungerande samarbete mellan skola och föräldrar.²⁰ Det har dock aldrig fattats några beslut om att alla skolor skall verka för att det skall finnas exempelvis rådgivande brukarråd på skolorna. Det är den traditionella Hem och skolaorganisationen som gäller.

Sammantaget förefaller kommunen sakna erfarenhet av en samverkansinriktad styrningskultur och kan därför sägas tillämpa en mer traditionell styrningskultur. I viss mån kan införandet av de lokala styrelserna beskrivas som styrt från kommunal nivå. Försöksverksamheten skall införas under kontrollerade former. Att man på kommunal nivå slog fast hur många styrelser som fick bildas i kommunen, och att man beslutade att samma arbetsordning skulle gälla för samtliga styrelser, tyder på det. Man tillämpar också en traditionell nämndorganisation. Erfarenheten av andra former av lokalt deltagande är också bristfällig, såväl inom skolsektorn som i kommunen i stort. Det saknas emellertid inte helt tecken på en strävan efter samverkan. Man såg det som angeläget att engagemanget för den lokala styrelsen växer fram underifrån och drivs av skolorna själva, så länge det sker inom de på kommunal nivå fastlagda ramarna.

Björkskolan och den lokala styrelsen

Björkskolan omfattar årskurserna 4-9 och har drygt 500 elever. Skolan ligger i en typisk förort strax utanför centralorten i kommunen.²¹ Bebyggelsen i skolans upptagningsområde är blandad och består av både villor och hyreshus även om villorna dominerar. I området finns

många familjer med utländsk bakgrund. Sammanställningen av de socioekonomiska förhållandena bland de föräldrar som har besvarat "föräldraenkät ht99" ger ytterligare information. Den visar bland annat att 54 procent av de svarande föräldrarna på Björkskolan är lågutbildade samt att 57 procent tillhör arbetarklassen.²²

Den lokala styrelsens arbete och sammansättning

Björkskolans tillstånd att starta en lokal styrelse på skolan började gälla från och med september 1998. Det första valet till styrelsen hölls i början av höstterminen samma år. Valet föregicks under vårterminen av en studiecirkel om arbetet i en lokal styrelse. Initiativet till studiecirkeln – och därmed till den lokala styrelsen – togs av den tidigare Hem och Skolaföreningen på skolan tillsammans med rektor och biträdande rektor.²³ En genomgång av protokollen visar att arbetet i styrelsen på Björkskolan kom igång redan under höstterminen 1998.²⁴

I den lokala styrelsen ingår fem ordinarie föräldraledamöter och två suppleanter.²⁵ Val hålls en gång varje år, i slutet av vårterminen. Föräldrarna får nominera kandidater till styrelsen och därefter sker en omröstning. Valet till den lokala styrelse som finns på skolan vid det första panelsteget hösten 1999 skedde i juni 1999. Det konstituerande mötet ägde rum samma månad och därefter hade den nya styrelsen sitt första möte i augusti 1999.²⁶ Sammansättningen i Björkskolans lokala styrelse kännetecknas av kontinuitet då tre av de fyra föräldrar som ingår i panelgruppen²⁷ var aktiva styrelserepresentanter även vid det andra panelsteget våren 2001. Endast en av dem hade alltså vid detta tillfälle lämnat styrelsen.²⁸ Eftersom det hölls val i slutet av vårterminen 2000 har de två föräldrarna i gruppen övriga föräldrarepresentanter vid det andra panelsteget varit med i styrelsen i knappt ett år och kan därför sägas ha en relativt lång erfarenhet. Styrelsen har haft samma ordförande, förälder A1, under hela undersökningsperioden.²⁹ Kännetecknande för föräldrarna är att de har erfarenhet av deltagande och engagemang sedan tidigare. Ett par av föräldrarna har varit engagerade politiskt: Förälder A3 var politiskt aktiv i sin ungdom och förälder A4 är för närvarande aktiv som kassör i ett politiskt parti i kommunen. Majoriteten av föräldrarna är, och har sedan länge varit, aktiva i olika föreningar, speciellt i olika idrottsföreningar. Exempelvis har förälder A1 varit aktiv förälder i flera föreningar och ordförande

i någon. Förälder A4 har en lång erfarenhet som ledare i Friluftsförbundet. Förälder A2 och förälder A3 har varit engagerade som aktiva föräldrar i olika idrottsföreningar.³⁰ Slutligen har några av föräldrarna erfarenhet av fackligt arbete.³¹

Styrelseföräldrarna bedriver under den aktuella perioden ett omfattande arbete för att bygga upp en relation till de övriga föräldrarna på skolan. För det första skall såväl dagordningen inför den lokala styrelsens möten som protokollen från dessa möten anslås på skolans anslagstavla, i skolans bibliotek och i en av de lokala livsmedelsbutikerna.³² För det andra kommer så kallade "infoblad" ut från den lokala styrelsen tre eller fyra gånger per år.³³ Av infobladen framgår vad styrelsen har arbetat med samt namn och telefonnummer till styrelseföräldrarna.³⁴ Under höstterminen 1999 besöker, för det tredje, föräldrarepresentanter från styrelsen samtliga föräldramöten som hålls på skolan.³⁵ Syftet är att öka föräldrarnas intresse för styrelsens arbete och att bygga upp informationskanaler mellan styrelsen och övriga föräldrar. Två föräldrar i varje klass utses som klassrepresentanter för att förmedla information mellan den lokala styrelsen och övriga föräldrar. På den lokala styrelsens initiativ upprättas en särskild arbetsordning för hur mötena med de utsedda klassrepresentanterna skall gå till.³⁶ År 2000 äger flera möten med klassrepresentanterna rum, men därefter verkar intresset ebba ut.³⁷ Även om intresset ebbar ut vittnar en välbesökt städ- och miljödag på skolan våren 2001 om att det finns ett visst intresse från övriga föräldrars sida.³⁸

Arbetet i den lokala styrelsen vid Björkskolan präglas av kontinuitet. Den lokala styrelsen har möten med ungefär en månads mellanrum, med avbrott för sommaren, under hela undersökningsperioden.³⁹ Till varje möte har ordföranden med hjälp av rektorn satt samman en dagordning.⁴⁰ Protokoll skrivs och distribueras efter varje möte. Av intervjuerna framkommer också att rektorn och styrelsens ordförande upplever att arbetet har fungerat bra utan några egentliga avbrott eller bakslag. Det har inte heller förekommit några direkta konflikter inom ramen för styrelsen. Visserligen har man olika åsikter och för livliga diskussioner, men i slutänden har man alltid kommit överens. Man har aldrig behövt rösta med hjälp av handuppräkning utan har enats i diskussionen.⁴¹

Vilka frågor arbetar man med inom den lokala styrelsen på Björkskolan? Som visades ovan har kommunen beslutat om en omfattande delegation vilket betyder att styrelsens mandat är omfattande. Avspeglar det sig i de frågor den lokala styrelsen arbetar med? Till att börja med kan det slås fast att en betydande del av styrelsemötena ägnas åt *information av olika slag*. En återkommande punkt på dagordningen under hela undersökningsperioden är "elevernas punkt" där eleverna informerar om allt från det senaste skoldiscot till vad de anser om miljö i matsalen.⁴² Ytterligare en återkommande punkt är information om budgeten och det ekonomiska läget. Rektorn informerar antingen om kommunens budget för skolverksamheten eller om skolans egen budget.⁴³ Exempel på övriga inslag av informationsverksamhet är att föräldraledamöterna informerar om föräldramöten som de har besökt eller om sitt arbete med en viss fråga. Det förekommer också att rektorn informerar om möten som han har haft med företrädare för kommunen eller om svårigheten med att rekrytera behöriga lärare.

Förutom detta *arbetar styrelsen också aktivt med ett antal frågor*. En fråga som diskuteras återkommande är formerna för det egna arbetet.⁴⁴ Arbetsmiljöfrågor såsom situationen i matsalen, skolgårdsfrågor, mobbing och skolskjutsar är också frågor som styrelsen arbetar med under hela undersökningsperioden.⁴⁵ Det är också vanligt att man jobbar med organisatoriska frågor som handlar om skolans inre arbete i någon form. Det kan handla om att revidera den lokala arbetsplanen⁴⁶, om att arbeta med olika former för så kallad elevdokumentation vilket inbegriper former för utvecklingssamtal och diskussion om betygsriterier.⁴⁷ Vid enstaka tillfällen diskuteras också ämnesmässiga aspekter såsom hur eleverna arbetar med tillvalet eget arbete.⁴⁸ Det har tidigare framgått att information om ekonomi och buget har varit ett återkommande inslag på styrelsemötena. Förutom att bli informerad om budgetfrågor finns det exempel på att styrelsen aktivt har arbetat med budgetfrågorna.⁴⁹

I flera frågor som den lokala styrelsen arbetar med *har man också vänt sig till kommunen med skrivelser och påtryckningar*. Redan på ett tidigt stadium skrev man till polisenämnden med synpunkter på närpolisverksamheten.⁵⁰ Vårterminen 2000 lämnar man in en skrivelse till politikerna i kommunfullmäktige i ett ärende som rör den interna arbetsmiljön.⁵¹ I februari 2001 skriver man till barn- och ungdomsnäm-

den och begär resurser till upprustning av skolmiljön, resurser som man enligt ordföranden i den lokala styrelsen också erhåller.⁵² Arbetet med kommunikations- och informationsfrågor föranleder också ett par kontakter med informationsansvariga på förvaltningen.⁵³ Vid ett par tillfällen kontaktar man också kommunen med synpunkter på arbetsordningen men förutom detta tar man inga ytterligare initiativ.⁵⁴

En genomgång av vid vilka tidpunkter de olika frågorna diskuteras visar att informationspunkterna samt arbetet med arbetsmiljöfrågorna förekommer under hela perioden. Dock verkar de organisatoriska frågorna dyka upp först en bit in i undersökningsperioden, våren 2000. Rektorn menar att organisatoriska frågor "om hur man organiserar, hur man tänker, hur man jobbar" har dykt upp efter att man har blivit varm i kläderna.⁵⁵ Ordföranden anser däremot inte att det har skett någon större förändring över tid när det gäller vilka frågor styrelsen arbetar med.⁵⁶

Ekskolan och den lokala styrelsen

Ekskolan omfattar årskurserna 6-9 och har cirka 500 elever. Skolan ligger i ett välmående område socialt sett en bit utanför centralorten i kommunen.⁵⁷ Området är ett typiskt villaområde med ett dominerande inslag av tjänstemän i befolkningen. Sammanställningen av socioekonomiska förhållandena bland de föräldrar som har besvarat "föräldraenkät ht99" ger ytterligare information. Den visar bland annat att 56 procent av de svarande på Ekskolan är högutbildade samt att 76 procent tillhör medelklassen.⁵⁸

Den lokala styrelsens sammansättning och arbete

Ekskolans tillstånd att starta en lokal styrelse började gälla en månad före Björkskolans tillstånd – från och med augusti 1998 – men mycket tyder på att arbetet kom igång först senare. I början av hösten 1998 hölls ett val till styrelsen men protester mot hur valet hade gått till gjorde att det fick göras om en tid senare.⁵⁹ Det första mötet med den nyvalda styrelsen ägde rum i januari 1999.⁶⁰ Initiativet till att bilda den lokala styrelsen togs av den dåvarande skolledningen tillsammans med en grupp sedan tidigare aktiva föräldrar.⁶¹ I styrelsen ingår fyra ordinarie föräldraledamöter och två suppleanter.⁶² Man har val en

gång varje år men tidpunkten för valen skiftar något under den aktuella undersökningsperioden. Föräldrarna får nominera kandidater till styrelsen och därefter sker det en omröstning. 1999 års val hölls i slutet av höstterminen 1999⁶³, men vid samma tidpunkt året därefter ägde det inte rum något val. Istället hölls 2000 års val först i början av vårterminen 2001.⁶⁴ Valet till den styrelse som finns på skolan vid det första panelsteget skedde hösten 1998 och den styrelsen tillträdde i slutet av hösten 1998/början av 1999.

Bland föräldrarna i styrelsen på Ekskolan är kontinuiteten framträdande. Tre av de sammanlagt fyra föräldrarna i panelgruppen är aktiva styrelserepresentanter vid andra intervjutillfället. Endast en av dem har då lämnat styrelsen.⁶⁵ Dessutom har en av de två föräldrarna i gruppen övriga föräldrarepresentanter varit med i styrelsen i knappt ett år vid intervjun våren 2001 och personen ifråga har innan dess erfarenhet som suppleant.⁶⁶ Det skedde ett byte på ordförandeposten i och med valet till styrelsen 2001, men eftersom den tillträdande ordföranden hade varit ordinarie ledamot i styrelsen sedan en tid tillbaka orsakade detta inga större avbrott i styrelsens arbete. Karakteristiskt för föräldrarna i styrelsen är att de på olika sätt har erfarenhet av deltagande och engagemang sedan tidigare. För det första har förälder B2 och förälder B5 erfarenhet av fackliga styrelseuppdrag. För det andra har samtliga föräldrar erfarenhet av föreningslivet: Å ena sidan har både förälder B3 och förälder B4 erfarenhet av styrelseuppdrag inom föreningslivet. Förälder B3 har också mångårig erfarenhet av att vara aktiv som förälder i olika idrottsföreningar. Å andra sidan har förälder B1 och förälder B2 erfarenhet av att vara aktiv som ledare och förälder i olika idrottsrörelser.⁶⁷ Slutligen har förälder B2 erfarenhet av politiskt engagemang under ungdomsåren.

Styrelseföräldrarna gör vissa ansträngningar för att bygga upp en relation till övriga föräldrar på skolan. Tidigt beslutas att det skall skrivas ett månadsblad där man berättar om arbetet i styrelsen. Månadsbladet och protokollen skall skickas hem till föräldrarna med eleverna.⁶⁸ På hemsidan lägger man tidigt ut en e-postadress till en föräldraledamot som föräldrar och elever kan använda sig av för att komma i kontakt med styrelsen.⁶⁹ Dessa åtgärder finner ordföranden i styrelsen tillräckliga och betonar att det också kommer an på övriga föräldrar att själva ta initiativ.⁷⁰

Arbetet i den lokala styrelsen på Ekskolan präglas av kontinuitet. Den lokala styrelsen har, med något undantag, möten med ungefär en månads mellanrum.⁷¹ Avbrott sker för sommarmånaderna. Protokoll skrivs och distribueras efter mötena.⁷² Inför mötena finns en dagordning som ordföranden har ansvar för att ta fram, men där rektor och övriga föräldrar kan lägga till frågor.⁷³ Av intervjuerna framkommer också att man anser att styrelsens arbete präglas av kontinuitet och samarbete. Arbetet har inte drabbats av några egentliga avbrott och arbetsklimatet i styrelsen beskrivs som harmoniskt. Konflikterna har lyst med sin frånvaro och diskussionerna har allt som oftast resulterat i konsensus. Man har inte haft omröstning i någon fråga.⁷⁴

Vilka frågor arbetar man med i styrelsen? Den lokala styrelsens mandat är omfattande då kommunen har fattat beslut om en omfattande delegation. Avspeglar sig detta i det faktiska arbetet? En betydande del av styrelsemötena upptas för det första av olika typer av *informationsfrågor*. Stående punkter på dagordningen är "elevernas frågor"⁷⁵ och information från rektor.⁷⁶ Under punkten elevernas frågor framför elevrepresentanterna synpunkter och önskemål från elevernas sida. Man informerar också om arbetet i elevrådet och om hur arbetet fortlöper med de frågor eleverna är engagerade i, till exempel ombyggnationen av skolans kiosk och en inventering av elevernas upplevelse av situationen i matsalen. När det gäller rektorns information är ekonomin och budgeten, skolverksamhetens organisation såsom tjänsteställningar och kontakterna med årskurserna 1-4, samt hur skolans arbete med tillvalet eget arbete skall organiseras återkommande punkter.

Den lokala styrelsen *arbetar emellertid också aktivt med ett antal frågor*. En fråga som diskuteras återkommande är formerna för det egna arbetet, exempelvis formerna för valen till styrelsen och vilka frågor man skall koncentrera arbetet kring.⁷⁷ Arbetsmiljöfrågor såsom matsalsfrågor, upprustning av uppehållsrum och skolgården samt översyn av skolans ventilationssystem är också frågor som styrelsen arbetar med under hela undersökningsperioden.⁷⁸ Det förekommer också diskussioner om frågor som rör skolverksamhetens organisation, exempelvis kompetensutvecklingen bland lärarna⁷⁹ samt att utveckla formerna för skolans utvecklingssamtal och mentorsverksamhet.⁸⁰ Exempel på andra frågor som rör organisationsfrågor är följande:

beslut om fördelningen av praoveckor i årskurs 8-9⁸¹, införandet av så kallade årskursmöten där alla elever i en årskurs ges tillfälle att träffa rektorn⁸², samt former för tillvalet eget arbete.⁸³ Däremot går det inte att utläsa att man aktivt arbetar med budgetfrågorna, vilket var fallet i Björkskolans lokala styrelse.

Ett återkommande inslag i arbetet i Ekskolans lokala styrelse är att representanter för styrelsen *vänder sig till kommunen för att söka information* om frågor som styrelsen arbetar med. I november 1999 kontaktar man servicenämnden i frågor som rör den inre miljön i skolan.⁸⁴ Hösten 2000 och våren 2001 har man löpande kontakter med förvaltningen om kommunens informationsverksamhet⁸⁵ och våren 2001 görs förfrågningar angående möjligheten till EU-bidrag.⁸⁶ Man kontaktar också kommunen i syfte att informera sig om kommunens policy i vissa matfrågor. Då svaret blir annat än det man önskat tar man saken i egna händer och skriver en skrivelse och begär ett svar.⁸⁷ I övrigt finns det inga exempel på att man har skrivit någon skrivelse till kommunen och ställt krav.

En genomgång av vid vilka tidpunkter de olika frågorna diskuteras visar att informationsfrågorna och arbetet med att finna formerna för det egna arbetet samt arbetsmiljöfrågorna har följt styrelsen under hela undersökningsperioden. Däremot förefaller de organisatoriska frågorna dyka upp först under senare delen av undersökningsperioden. Såväl rektorn som den tillträdande ordföranden upplever att de frågor styrelsen har arbetat med har förändrats över tid. I början koncentrerades arbetet kring den inre och yttre miljön men efter hand har man kommit in mer på organisatoriska frågor. Den nye ordföranden förklarar det så här:

Många av oss hade knappt varit i skolan. Och då blir det den fysiska miljön, eller de fysiska bitarna som man lägger märke till själv som förälder när man kommer dit. Ser det så jävligt ut här i uppehållsrummet? Har de inget pingisbord? Är kiosken så dålig? Jag menar, man ser sänt. Det är lätt att ta itu med. Då känner man att okej, nu gör vi någonting. [...] Det har blivit mer och mer avancerade frågor efter hand. Med de här fria valtimmarna [...] och mentorskapet och det här.⁸⁸

Mellanstad

Mellanstads kommun är en mellanstor kommun med cirka 125 000 invånare.⁸⁹ Vad beträffar de politiska majoritetsförhållandena råder i kommunen, under hela undersökningsperioden, en vänstermajoritet.⁹⁰ Kommunen tillämpar en beställar- och utförarorganisation, vilket innebär att barn- och ungdomsnämnden fungerar som en beställarnämnd. Utförarorganisationen – som jag fortsättningsvis benämner ”utförarna” – ansvarar för utförandet.⁹¹ Vid sidan av barn- och ungdomsnämnden och utförarna finns också en traditionell förvaltningsorganisation. Ordföranden i barn- och ungdomsnämnden tillhör socialdemokraterna. I kommunen finns knappt 50 grundskolor.⁹²

Från barn- och ungdomsnämndens sida ställde man sig tidigt positiv till att införa lokala styrelser i kommunen. Utvecklingen började egentligen redan 1994 då kommunen beslutade att införa föräldraråd på skolorna i kommunen. När försöksverksamheten med de lokala styrelserna kom sågs det som naturligt att fördjupa arbetet.⁹³ Reformen gav dock upphov till en diskussion mellan beställar- och utförarorganisationen som kom att handla om vem som ”ägde frågan”. Diskussionen slutade i en kompromiss som innebar att beställarorganisationen och utförarorganisationen äger frågan tillsammans och beslutar gemensamt.⁹⁴ På förslag från barn- och utbildningsnämnden fattade kommunfullmäktige det formella beslutet att ställa sig bakom införandet av lokala styrelser i kommunen i december 1996.⁹⁵

Å ena sidan öppnar kommunfullmäktiges beslut vägen för en långtgående delegation till de lokala styrelserna i Mellanstad. Samtliga de befogenheter som anges i den nationella förordningstexten kan komma ifråga för delegation till de lokala styrelserna. Å andra sidan är de lokala styrelsernas mandat begränsat. Av barn- och ungdomsnämndens delegationsordning framgår att befogenheterna kan delegeras ”till rektor i samråd med den lokala styrelsen” alternativt ”till den lokala styrelsen.”⁹⁶

Efter att det formella beslutet har fattats i kommunfullmäktige är det upp till skolorna i kommunen att anmäla intresse för att delta i försöksverksamheten. Några månader förflyter utan att några lokala styrelser bildas i kommunen och kommunen tillsätter en projektledare som under en tremånadersperiod får i uppgift att ”stimulera igångsättandet” av lokala styrelser. Projektledaren skall efter kontakter med

myndigheter, rektorer samt föräldra-, elev- och fackföreningsföreträdare utforma förslag till hur respektive styrelse skall vara sammansatt, hur nomineringen av ledamöterna skall gå till och vilka områden som lämpligen delegeras till den enskilda lokala styrelsen.⁹⁷ Vid tiden för pilotundersökningen, våren 1999, har flera lokala styrelser införts. I de politiska måldokumentet för skolan uttrycks kommunens ambition att ytterligare öka antalet lokala styrelser i kommunen.⁹⁸

I Mellanstad är det alltså upp till varje lokal styrelse att föreslå vilka befogenheter som skall ingå i den lokala styrelsens mandat.⁹⁹ Av arbetsordningen för Granskolans lokala styrelse framgår att styrelsen endast är beslutande i fem frågor.¹⁰⁰ Arbetsordningen för Tallskolans lokala styrelse visar att styrelsen endast är beslutande i fem frågor.¹⁰¹

Kommunen har också en förhållandevis stor erfarenhet av olika försök att göra medborgarna delaktiga i politiken, såväl inom den representativa demokratin traditionella kanaler som i alternativa deltagandeformer. Följande kan lyftas fram som exempel: Ett område i kommunen har en kommundelsnämnd¹⁰², och i flera områden har man områdeskontor/styrelser.¹⁰³ Det har också gjorts försök att förnya de traditionella formerna för deltagande och påverkan inom den representativa demokratin, däribland öppna nämndsammanträden i de så kallade "mjuka" nämnderna sedan ett par år tillbaka och frågestund i kommunfullmäktige i samband med årsredovisningen.¹⁰⁴ Medborgarnas motionsrätt har diskuterats men det hade vid tiden för de lokala styrelsernas införande inte resulterat i något beslut.¹⁰⁵ Som exempel på lokala deltagandeformer som provas/har prövats i kommunen kan nämnas alltifrån ett centralt elevråd, som träffar representanter för kommunen en gång i månaden, till ett allaktivitetshus i centrala stan med utrymme för ungdoms- och invandrarföreningar.¹⁰⁶ Det ses som angeläget att göra medborgarna mer delaktiga i politiken för att motverka det ökade missnöje och det ökade utanförskap som man upplever att många medborgare känner.¹⁰⁷

Som framkom ovan präglas även skolsektorn av en nyfikenhet på olika former av föräldradeltagande. Sedan 1994 finns det en bestämmelse om att alla grundskolor i kommunen skall jobba med föräldraråd.¹⁰⁸ Förutom föräldraråden finns den traditionella Hem och skolaorganisationen med föräldraföreningar på skolorna kvar i kommunen.

Sammanfattningsvis tyder mycket på att det råder en samverkansinriktad styrningskultur i kommunen. Det tar sig uttryck dels i den kommunala organisationen, dels i hur det gick till när man införde försöksverksamheten med lokala styrelser i kommunen. Kommunen tillämpar en beställar- och utförarorganisation och har en bred erfarenhet av olika sätt att göra medborgarna delaktiga i den kommunala politiken. Kommunens initiala inställning till de lokala styrelserna var positiv och man jobbade dessutom aktivt för att stötta de skolor som ville införa lokala styrelser. Mycket tyder också på att man strävade efter att göra brukarstyrelserna delaktiga i processen redan från början. Man gav styrelserna möjlighet att själv bestämma i vilka frågor man ville ha delegation. Från kommunens sida öppnade man dörren för en omfattande delegation även om den inte tog sig ett lika kraftfullt uttryck som i Sydstad.

Granskolan och den lokala styrelsen

Granskolan omfattar årskurserna 1-6 och har cirka 200 elever. Granskolan ligger i ett socialt sett relativt belastat område. Andelen familjer med utländsk bakgrund beskrivs som relativt hög. I området finns både villor och hyreshus även om hyreshusen dominerar.¹⁰⁹ Området har varit ett av de mest problemtyngda i kommunen även om det har skett en stor förändring under 1990-talet. Ytterligare information ger sammanställningen av socioekonomiska förhållandena bland de föräldrar som har besvarat "föräldraenkät ht99". Den visar bland annat att 53 procent av de svarande på Granskolan är lågutbildade samt att 63 procent tillhör arbetarklassen.¹¹⁰

Den lokala styrelsens arbete och sammansättning

Det konstituerande mötet för Granskolans lokala styrelse hölls redan i augusti 1998 och det hade föregåtts av ett val i slutet av vårterminen 1998.¹¹¹ Initiativet till att starta en lokal styrelse togs av den dåvarande rektorn tillsammans med en grupp föräldrar, inte utan påverkan av den projektledare för de lokala styrelsernas inrättande som hade tillsatts av kommunen. Formellt godkänd av kommunen blev emellertid inte styrelsen förrän i början av 1999.¹¹² Det är först från denna tidpunkt som styrelsen kan titulera sig lokal styrelse även om arbetet verkar ha kommit igång tidigare.¹¹³

Val till styrelsen äger rum en gång om året, vanligen under höstterminen. 1999 års val ägde rum i oktober¹¹⁴, vilket betyder att styrelsen har haft den sammansättning som den har vid det första panelsteget i knappt en månad. I den lokala styrelsen ingår sju ordinarie föräldradamöter och sex suppleanter.¹¹⁵ Det råder en viss kontinuitet i styrelsen då majoriteten i panelgruppen, tre av sammanlagt fem föräldrar¹¹⁶, är aktiva ledamöter även vid det andra panelsteget. Två av dem har då hoppat av styrelsen.¹¹⁷ I gruppen övriga föräldrarepresentanter – det vill säga de föräldrar som valdes in i den lokala styrelsen vid 2000 års val under hösten – har däremot endast en av sammanlagt fem föräldrar erfarenhet av att ha varit suppleant i styrelsen sedan tidigare.¹¹⁸ Resterande föräldrar i denna grupp har vid det andra panelsteget endast varit aktiva i styrelsen under en termin. Den lokala styrelsen byter ordförande vid valet 2000, men skolan har samma rektor under hela undersökningsperioden.¹¹⁹ Valet föregås i regel av en nomineringsprocess där föräldrarna på skolan får nominera lämpliga kandidater.

Kännetecknande för föräldrarna i den lokala styrelsen är erfarenhet av engagemang och deltagande sedan tidigare. För det första har några av föräldrarna erfarenhet av politiskt engagemang: Förälder C1, förälder C8 och förälder C9 var politiskt aktiva i ungdomen. Förälder C3 har ett politiskt engagemang i sitt tidigare hemland bakom sig. För det andra har förälder C3, C6 och C10 erfarenhet av fackligt arbete. För det tredje har majoriteten av föräldrarna erfarenhet av föreningslivet: Exempelvis har förälder C2, förälder C3 och förälder C10 varit aktiva i olika styrelser i anslutning till bland annat idrottsrörelsen. Vidare har förälder C1, förälder C4, förälder C10 och förälder C11 varit aktiva som förälder eller ledare i olika idrotts- och friluftsföreningar. Några föräldrar har dock en begränsad erfarenhet av föreningslivet sedan tidigare.¹²⁰

Hur sköter styrelsen återkopplingen till övriga föräldrar på skolan? Att stimulera ett högre föräldraengagemang på skolan över lag är en återkommande punkt på den lokala styrelsens möten. Styrelsen tillsätter tidigt olika arbetsgrupper som består av representanter från styrelsen och av de klassföräldrar som de enskilda klasserna har utsett.¹²¹ Protokoll från den lokala styrelsen skall löpande distribueras till klassrepresentanterna och anslås i klassrummen. Utöver detta skriver rektorn månadsblad där han bland annat informerar om lokala styrelsens

verksamhet.¹²² Hösten 2000 sätter man också upp en förslagslåda på skolan där övriga föräldrar kan lämna synpunkter.¹²³

Den lokala styrelsen sammanträder i regel varje eller varannan månad med vad som förefaller vara ett större avbrott i arbetet hösten 2000. Avbrottet förklaras troligen med att valet drog ut på tiden, vilket medförde att en stor del av terminen gick innan den delvis nya styrelsen kunde konstitueras.¹²⁴ Inför mötena i början av undersökningsperioden tar rektorn i samarbete med ordföranden, vice ordföranden och sekreteraren fram en dagordning.¹²⁵ Protokoll skrivs efter de flesta möten.¹²⁶ Även om man har varit oense i vissa frågor har man oftast kommit överens och inte behövt gå till omröstning.¹²⁷

När man granskar vilka frågor styrelsen arbetar med framkommer det att en betydande del av arbetet går åt till *olika informationsfrågor*. Information från rektorn är en återkommande punkt.¹²⁸ Rektorn informerar om allt från arbetet med ombyggnationer av skolgården och matsalen till skolans budget och kommunens arbete med att ta fram en ny lokal skolplan. Information och lägesrapporter från eleverna och personalen förekommer också.¹²⁹

Utöver informationspunkterna *driver styrelsen också vissa frågor*. En fråga som diskuteras återkommande är formerna för det egna arbetet.¹³⁰ Förberedelser och genomförande av valen upptar en stor del, men man diskuterar också styrelsens befogenheter och tar fram handlingsplaner för det egna arbetet. Eftersom den lokala styrelsens formella mandat är begränsat givet den delegation som tillämpas i Mellanstad är det intressant att notera att styrelsen hösten 1999 beslutade att gå in med en förfrågan till utförarorganisationen om ett utökat kompetensområde. Det gällde bland annat rätten att fastställa intern budget och att vara med i eventuellt tillsättande av ny rektor.¹³¹ Budgeten har varit uppe på flera möten, framförallt som en diskussionspunkt enligt vad som beskrivs ovan men också för att styrelsen skulle godkänna vissa förändringar.¹³² Den inre och yttre miljön är en återkommande fråga.¹³³ Till exempel arbetar man med att förbättra skolgården och miljön i matsalen samt med att ta fram ordningsregler och handlingsplaner mot mobbing. Däremot lyser arbetet med mer organisatoriska frågor med sin frånvaro.

Den lokala styrelsen har vid enstaka tillfällen *vänt sig till kommunen* med synpunkter och krav i frågor som rör den yttre miljön på

skolan. Våren 1999, det vill säga innan den i studien aktuella undersökningsperioden, formulerade styrelsen i två olika ärenden skrivelser och skickade till företrädare för kommunen.¹³⁴ Därefter har dock inga dylika påverkansförsök kunnat beläggas.¹³⁵

Flera saker tyder på att arbetet i den lokala styrelsen vid Granskolan stannar av efter hand. Samverkan med övriga föräldrar på skolan rinner ut i sanden, arbetet med miljöfrågorna stannar av och på hösten 2000 och våren 2001 ägnas mötena framför allt åt informationsverksamhet och åt att ånyo hitta formerna för styrelsens arbete. Kontakter med kommunen var något man endast ägnade sig åt i början. En liknande bild har rektorn, som menar att arbetet har stagnerat snarare än utvecklats i takt med att tiden har gått.¹³⁶ Rektorn berättar att den styrelse som fanns på skolan vid det första panelsteget var mer formell och strukturerad, än den i vissa delar nya styrelse som finns vid det andra panelsteget. Medan den förra styrelsen tog aktiv del i arbetet präglas mötena med den nya styrelsen av diskussion och information. Till exempel ville den förra styrelsen ta aktiv del i budgetarbetet. Den senare styrelsen säger att deras kunskaper i ekonomi är begränsade och att de därför inte önskar vara så aktiva i detta arbete, berättar rektorn.¹³⁷

Tallskolan och den lokala styrelsen

Tallskolan omfattar årskurserna 1-6 och har cirka 200 elever. Skolan ligger i ett område som är socialt välmående. Området domineras av villabebyggelse och ligger strax utanför centralorten i kommunen.¹³⁸ Sammanställningen av de socioekonomiska förhållandena bland de föräldrar som har besvarat "föräldraenkät ht99" visar bland annat att 47 procent av de svarande på Tallskolan är högtbildade samt att 61 procent tillhör medelklassen.¹³⁹

Den lokala styrelsens arbete och sammansättning

Kommunen beslutade att godkänna Tallskolans ansökan om att upprätta en styrelse i november/december 1997. En grupp föräldrar i det tidigare föräldrarådet på skolan hade under hösten – på uppmaning av en majoritet av föräldrarna på skolan – tagit initiativ till att bilda en lokal styrelse.¹⁴⁰ En interimsstyrelse drog igång arbetet 1998¹⁴¹ och det första valet till den ordinarie lokala styrelsen ägde rum i maj 1998.¹⁴² Den lokala styrelsen har val en gång om året, vanligen i slutet av vår-

terminen.¹⁴³ Valen föregås av en nomineringsprocess där föräldrarna på skolan får nominera lämpliga kandidater. Vid det första panelsteget hösten 1999 har styrelsen haft sin dåvarande sammansättning sedan maj 1999 då det konstituerande mötet med den nyvalda styrelsen ägde rum.¹⁴⁴

I Tallskolans styrelse ingår fem ordinarie föräldraledamöter och tre suppleanter.¹⁴⁵ Kontinuiteten bland föräldrarna i styrelsen på Tallskolan är låg. Endast en av föräldrarna i panelgruppen är aktiv som styrelseledamot vid det andra panelsteget. De andra har av olika anledningar hoppat av sina uppdrag.¹⁴⁶ Vid det andra panelsteget är alltså sammansättningen av den lokala styrelsen i stora delar ny jämfört med det första panelsteget. Bland annat har det skett ett byte på ordförandeposten. Av de fyra föräldrarna i gruppen övriga föräldra-representanter – det vill säga de föräldrar som valdes in i styrelsen i maj 2000 – är det dessutom ingen som har erfarenhet av att tidigare har suttit som suppleant i styrelsen.¹⁴⁷ Däremot har skolan haft samma rektor under hela undersökningsperioden.¹⁴⁸

Kännetecknande för styrelseföräldrarna är deras erfarenhet av andra former av lokalt deltagande sedan tidigare. För det första har några av dem erfarenhet av politiskt engagemang, förälder D6 och D9 i ungdomen och förälder D7 i vuxen ålder. För det andra har förälder D5 och förälder D7 erfarenhet av fackligt arbete. Slutligen har samtliga föräldrar erfarenhet av föreningslivet i olika utsträckning. Å ena sidan har förälder D1, förälder D2, förälder D3, förälder D5 samt förälder D8 varit aktiv som ledare eller som aktiv förälder i exempelvis barnens idrottsföreningar. Å andra sidan har förälder D4, förälder D7 och förälder D9 erfarenhet av styrelseuppdrag, bland annat i bostads-rättsföreningar.

Relationen till övriga föräldrar är en ofta återkommande punkt på den lokala styrelsens möten. Kommunikationen mellan skolan och hemmen är, enligt arbetsordningen, en av styrelsens arbetsuppgifter och ett led i detta arbete är att bygga upp en väl fungerande relation mellan styrelsen och övriga föräldrar. På ett tidigt stadium drog man upp riktlinjerna för hur återkopplingen till föräldrarna skall se ut. Dagordningen och protokollen skall anslås på skolans anslagstavla och protokollen skall förvaras hos rektorn. Information om kommande möten och om de viktigaste besluten skall finnas i skoltid-

ningen.¹⁴⁹ Utöver detta sker det kontinuerliga träffar mellan styrelsen och de klassrepresentanter som varje klass har utsett. Formerna för mötena förändras efter hand men mötena återkommer under hela undersökningsperioden, i regel med ett möte per termin.¹⁵⁰ Hösten 1999 besöker representanter från den lokala styrelsen föräldramötena på skolan.¹⁵¹ Det finns flera exempel på att övriga föräldrar hör av sig med synpunkter till den lokala styrelsen.¹⁵²

Sett till antalet möten och mötenas frekvens råder det kontinuitet i styrelsens arbete. Tallskolans lokala styrelse sammanträder i regel, med uppehåll för sommarmånaderna, med en månads mellanrum även om det går längre tid mellan mötena under våren 2001.¹⁵³ Dagordningen tas fram av den lokala styrelsens ordförande och rektorn gemensamt även om det inte alltid fungerar på det här sättet under senare delen av undersökningsperioden.¹⁵⁴ Protokoll skrivs efter mötena.¹⁵⁵ Oftast kommer man överens på mötena och behöver inte gå till omröstning i olika frågor.¹⁵⁶ Däremot vittnar såväl ordföranden i styrelsen som rektorn om ett infekterat arbetsklimat och samarbetssvårigheter vid det andra intervju tillfället.¹⁵⁷

Som visades ovan har Tallskolans lokala styrelse ett delvis begränsat mandat jämfört med antalet befogenheter som kommunen kan välja att delegera till styrelsen. Men hur ser det ut i praktiken? Vilka frågor har styrelsen arbetat med? Precis som var fallet i de andra styrelserna kan vi konstatera att *informationsfrågorna* upptar en stor del av sammanträdestiden. En stående punkt på dagordningen är information från rektorn.¹⁵⁸ Rektorns information handlar vanligen om personal- och tjänstesituationen på skolan och om arbetsmiljöfrågor men omfattar också olika läsårsdata och ekonomifrågor. Information från lärare¹⁵⁹ och i viss mån elever¹⁶⁰ är också vanligen förekommande punkter på dagordningen. Lärarnas information handlar till exempel om vad man gör för att förbättra miljön i klassrummen och matsalen.

De frågor som den lokala styrelsen mer aktivt driver kretsar kring de områden som man enligt arbetsordningen har mandat att fatta beslut i. En ständigt återkommande fråga handlar även i Tallskolans lokala styrelse om formerna för det egna arbetet, exempelvis om planering och genomförande av valen eller om rätten till arvode samt revidering av arbetsordningen.¹⁶¹ I början av undersökningsperioden lägger man ner mycket arbete på skolans kommunikation med hemmen.¹⁶²

Som exempel på detta arbete kan nämnas att man undersöker hur övriga föräldrar upplever och vill utforma kommunikationen mellan skolan och hemmen och tar fram en plan för hur skolan skall arbeta med dessa frågor. Olika typer av arbetsmiljöfrågor upptar styrelsens tid under hela den undersökta perioden.¹⁶³ En arbetsmiljögrupp som jobbar med situationen i matsalen, med att förebygga intern skadegörelse och med lokal- och skolgårdsfrågor bildades tidigt. En fråga som dyker upp efter hand, och som tar stort utrymme mot slutet av perioden, är IT- och hemsidefrågor.¹⁶⁴ På mötet i september 1999 sägs att ordföranden skall delta i budgetarbetet men av protokollen går det inte att utläsa att föräldrarna i styrelsen verkligen har arbetat med budgetfrågor. Budget- och ekonomifrågor förekommer där endast som en informationspunkt från rektor.

Vid ett flertal tillfällen har styrelsen arbetet med frågor som har *för-
anlett kontakter med kommunen*. I ett av ärendena – den yttre arbetsmiljön – vände man sig hösten 1999 till teknik- och idrottsnämnden med en skrivelse.¹⁶⁵ Våren 2000 gick man också in med en skrivelse rörande hastighetsbegränsningar till samma instans¹⁶⁶ och en skrivelse till kommunstyrelsen för att understödja en annan lokal styrelse i ett visst ärende.¹⁶⁷ Hösten 2000 fick skolan besök av en representant från kommunen som gjorde en översyn av lokalfrågan. Den kommunala representanten fick motta en skrivelse från styrelsen i samma ärende.¹⁶⁸

Sammantaget tyder mycket på att arbetet i styrelsen förändras efter hand. Samtidigt som det aktiva arbetet med skolans kommunikation med hemmen avtar tar IT- och hemsidefrågorna större utrymme. Arbetsmiljöarbetet är närvarande under hela perioden. Den lokala styrelsens förste ordförande menar att styrelsen i stort sett jobbade med samma frågor under den tid han var ordförande. I början koncentrerade man sig emellertid på mindre detaljer men efter hand började man ta ett större grepp om frågorna.¹⁶⁹ Att rektorns bild av arbetets utveckling är annorlunda behöver inte vara motsägelsefullt, till skillnad från den förre ordföranden är hon delaktig i styrelsen under hela den undersökta perioden. Rektorn delar uppfattningen att den förra styrelsen arbetade aktivt med arbetsmiljö och kommunikationsfrågorna. I den till stora delar nytillträdda styrelsen upptas emellertid styrelsemötena av diskussioner om IT- och hemsidefrågor och hon upplever inte att man kommer någonstans i detta arbete.¹⁷⁰

Skilda utgångslägen i kommunerna

Vid tiden för brukarstyrelsernas införande råder i de båda kommunerna olika styrningskultur i bemärkelsen erfarenhet av att göra medborgarna delaktiga i den politiska processen och agerandet i samband med införandet av de lokala styrelserna i kommunen. Den styrningskultur som råder i Mellanstad är samverkansinriktad. Styrningskulturen i Sydstad är inte samverkansinriktad utan kan beskrivas som mer traditionell. Nedan sammanfattar jag på vilka grunder vi har kunnat konstatera detta.

För det första är erfarenheten av olika försök att göra medborgarna delaktiga i den politiska processen mer utbredd i Mellanstad än i Sydstad. I Mellanstad har man på ett flertal olika sätt gjort medborgarna delaktiga i den politiska processen medan man i Sydstad i stor utsträckning saknar en sådan erfarenhet. *För det andra tyder flera saker i samband med införandet av de lokala styrelserna på att det råder en samverkansinriktad styrningskultur i Mellanstad.* I kommunen råder en påtagligt positiv inställning till att införa lokala styrelser. Kommunen är aktiv i införandet av styrelserna bland annat genom att anställa en person som under en begränsad tidsperiod är skolorna behjälplig i införandeprocessen på olika sätt. Men samtidigt skapar man möjligheter för skolorna själva att påverka utformandet av försöksverksamheten. Alla skolor som önskar införa lokala styrelser har möjlighet att göra det. Skolorna får dessutom själva vara med och utforma arbetsordningen för den lokala styrelsen samt inte minst själva ha synpunkter på vilka befogenheter som de vill ha delegerade till styrelsen. Kommunen skapar möjligheter för en långtgående delegation i och med att delegation av samtliga frågor i förordningen kan ske antingen direkt till den lokala styrelsen eller till den lokala styrelsen i samråd med rektor, men avgörandet ligger alltså hos den enskilda lokala styrelsen.

Även i Sydstads kommun är man positiv till att införa lokala styrelser i kommunen. Kommunen är själv drivande i införandet av försöksverksamheten framför allt genom att man på central nivå beslutar om försöksverksamhetens former. Därmed är möjligheterna för skolorna själva att påverka utformningen mindre än i Mellanstad. Kommunen går ut information om försöksverksamheten men begränsar antalet

skolor som har möjlighet att införa lokala styrelser. Kommunen beslutar att samma arbetsordning skall gälla för samtliga lokala styrelser i kommunen. Man beslutar också om en långtgående delegation såtillvida att alla befogenheter som förordningen föreskriver delegeras direkt till de lokala styrelserna. Slutligen förstärks slutsatsen att Mellanstad har en samverkansinriktad styrningskultur av att kommunen tillämpar en beställar- och utförarorganisation samt slutsatsen att Sydstad har en mer traditionell styrningskultur av att kommunen tillämpar en traditionell nämndorganisation.

Det finns anledning att reflektera över de skillnader i delegation till de lokala styrelserna som råder i de båda kommunerna. På ett sätt är visserligen delegationen lika omfattande i båda kommunerna. I båda fallen har kommunerna ställt sig bakom en delegation av samtliga punkter som är möjliga att delegera enligt förordningen. Delegationen i Sydstad är dock mer kraftfull än i Mellanstad såtillvida att den innebär att styrelserna skall besluta om samtliga ärenden. I Mellanstad är delegationen i realiteten inte lika långtgående. Hur skall vi tolka skillnaderna i delegation mellan kommunerna? Vad säger delegationen om styrningskulturen? Å ena sidan förstärker skillnaderna i delegation intrycket att det råder en samverkansinriktad styrningskultur i Mellanstad och en mer traditionell styrningskultur i Sydstad. Det ligger i linje med den samverkansinriktade kulturen i Mellanstad att göra brukarstyrelserna delaktiga även i utformandet av arbetsordningen och därmed mandatets omfattning. På samma sätt ligger det i linje med den mer traditionella styrningskulturen i Sydstad att på kommunal nivå bestämma ramarna för de lokala styrelsernas verksamhet, delegationsordningen inbegripen. Men å andra sidan kan den kraftfulla delegationen i Sydstad tyda på att kommunen har ambitionen att göra brukarstyrelserna reellt delaktiga, vilket skulle kunna peka på motsatsen. Vi får anledning att återkomma till frågan om delegationen till de lokala styrelserna i kapitel 6 där vi närmare granskar hur relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklas efter det att de lokala styrelserna har införts. Genom att kombinera diskussionen om det formella mandatet med hur de kommunala företrädarna upplever de lokala styrelsernas mandat i praktiken framträder en mer komplett bild.

I övrigt är kommunerna förhållandevis lika på flera punkter som kan antas vara relevanta för hur relationen till brukarstyrelserna utvecklas. De politiska majoritetsförhållandena är i stort sett de samma i kommunerna både vid tiden för införandet av försöksverksamheten 1996/1997 samt under den aktuella undersökningsperioden. Sett till befolkningsunderlaget är Mellanstad något större än Sydstad men skillnaden är trots allt relativt liten. Det är tänkbart att det är enklare att etablera en väl fungerande relation mellan kommunen och brukarstyrelsen ju mindre kommunen är. Men i det här fallet rör det sig om relativt små skillnader så jag finner det inte sannolikt att det skulle ha någon avgörande betydelse. Båda kommunerna har dessutom fler lokala styrelser än vad som ingår i studien och de var båda förhållandevis tidiga med att inrätta försöksverksamheten med de lokala styrelserna.

... och i skolorna

Arbetet i de fyra lokala styrelser som ingår i studien utvecklar sig på olika sätt under den aktuella undersökningsperioden. Det står också klart att det råder skillnader i resursstyrka mellan de valda skolorna. De kommunala företrädarnas beskrivning av skolornas upptagningsområden tillsammans med uppgifter från "föräldraenkät ht99" visar att Björkskolan i Sydstad och Granskolan i Mellanstad ligger i resurs-svaga områden sett i relation till Ekskolan i Sydstad och Tallskolan i Mellanstad. Däremot visar redogörelsen för de lokala styrelsernas sammansättning samt redogörelsen av hur arbetet har utvecklats under undersökningsperioden *inte* några systematiska skillnader som kan tillskrivas skillnaderna i resursstyrka i upptagningsområdet.

De skillnader som framträder när det gäller såväl kontinuiteten i arbetet som frågornas karaktär förefaller istället sammanfalla med kommuntillhörighet. I Sydstad bedriver de lokala styrelserna såväl på Björkskolan som på Ekskolan ett kontinuerligt arbete. Styrelserna har möten med jämna mellanrum under hela undersökningsperioden. De har alltså inte skett några större avbrott i arbetet. Styrelserna arbetar också med ett brett spektrum av frågor. Förutom frågor av informationskaraktär arbetar de också aktivt med flera frågor. Att de organisatoriska frågorna tas upp i styrelserna både på Björkskolan och Ekskolan tyder på att det långtgående mandat som styrelserna i

kommunen har också avspeglar sig i det faktiska arbetet. Båda styrelserna är också aktiva i förhållande till kommunen. En skillnad i detta avseende är emellertid att Björkskolans styrelse ägnar sig åt att driva vissa frågor, medan man i Ekskolans styrelse tar kontakter med kommunen främst i informationssyfte.

I de lokala styrelserna på Granskolan och Ekskolan i Mellanstad har däremot arbetet stött på problem under resans gång. Kontinuiteten i arbetet i Granskolans lokala styrelse kan diskuteras eftersom arbetet har stött på ett större avbrott. På samma sätt förhåller det sig med arbetet i Tallskolans lokala styrelse där det har skett ett mindre avbrott i arbetet. En anledning till att arbetet sammantaget förefaller ha fungerat sämre i brukarstyrelserna i Mellanstad kan vara att det råder bristande kontinuitet i styrelsernas sammansättning. En stor del av styrelserna har bytts ut inför det andra panelsteget, vilket kan ha inneburit att arbetet gick in i en ny fas där man i någon mån var tvungen att starta om från början. När det gäller frågornas karaktär förekommer visserligen i båda styrelserna frågor av informationskaraktär såväl som frågor som kräver ett mer aktivt arbete. En skillnad gentemot arbetet i styrelserna i Sydstad är emellertid att de mer organisatoriska frågorna inte ges samma utrymme. Det kan betyda att det begränsande mandatet som har givits till styrelserna i Mellanstad också får genomslag i praktiken. Samtidigt är båda styrelserna, men framför allt Tallskolans lokala styrelse, aktiva i förhållande till kommunen.

Hur skall vi förstå de skillnader i de lokala styrelsernas arbete som framträder? Varför skillnaderna till viss del sammanfaller med kommuntillhörighet kan vi inte ge ett trovärdigt svar på förrän vi har studerat hur relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna har utvecklats, vilket är uppgiften i nästa kapitel.

Det går inte heller att utläsa några systematiska skillnader mellan styrelseföräldrarnas tidigare erfarenhet av deltagande och engagemang som kan tillskrivas resursstyrkan i skolans upptagningsområde. Genomgången visar att föräldrarna i samtliga lokala styrelser har en relativt bred erfarenhet av deltagande och engagemang sedan tidigare. Även om vi inte kan dra några generella slutsatser på basis av de föräldrar som ingår i studien, kan vi inte undvika att notera att detta resultat ligger i linje med tidigare forskningsresultat. Det har visat sig att föräldrarepresentanter i lokala styrelser med föräldramajoritet

tenderar att avvika klassmässigt från föräldrakollektivet i stort på de aktuella skolorna.

Ytterligare skillnader mellan skolorna som sammanfaller med kommuntillhörighet är elevantalet och antalet årskurser. Skolorna i Mellanstad är mindre sett till elevantalet än skolorna i Sydstad. Granskolan och Tallskolan är dessutom låg- och mellanstadieskolor medan Björkskolan är en högstadieskola och Ekskolan är en mellan- och högstadieskola. Men fortfarande handlar det om relativt små skolor så skillnaderna dem emellan är inte på något sätt betydande. Om skillnaderna i skolans storlek skulle vara ett hinder för jämförelsen mellan skolorna borde skillnaderna i styrelsernas arbete varit det omvända. Givet att det är enklare att åstadkomma ett väl fungerande arbete i de mindre skolorna borde vi ha sett exempel på ett mer väl fungerande arbete i de lokala styrelserna i Mellanstad. Men så är inte fallet. Tallskolans lokala styrelser har visserligen ett väl fungerande arbetsklimat under delar av undersökningsperioden, men så har också styrelserna på skolorna i Sydstad.

Slutligen skall vi återknyta till diskussionen om paneldesignen i kapitel 4. Kommer vi in i processens startskede? Genomgången av styrelsernas arbete visar att det finns vissa problem i detta avseende, framför allt då det visar sig att själva arbetet drog igång tidigare än beräknat. Arbetet i de lokala styrelserna startade för Björkskolans och Ekskolans del hösten 1998 respektive våren 1999. I Granskolan och Tallskolan drog arbetet i styrelserna igång hösten 1998 respektive våren 1998. Däremot har valen till de styrelser som mötte upp vid panelsteg 1 ägt rum vid senare tidpunkter, vilket talar för att panelsteg 1 i realiteten har genomförts i ett inledande skede. Styrelserna på Björkskolan och Ekskolan hade vid panelsteg 1 haft sin dåvarande sammansättning sedan juni 1999 respektive hösten 1998. Styrelserna på Granskolan och Tallskolan hade haft sin dåvarande sammansättning sedan början på hösten 1999 respektive våren 1999. Det kan sammantaget inte helt uteslutas att föräldrarna redan vid panelsteg 1 har dragit lärdom av sitt arbete i styrelserna. Jag ser inte det som något stort problem med tanke på att den deltagardemokratiska processen, om analysen visar att den uppkommer, torde pågå under en längre tidsperiod. Och det kan dessutom antas vara så att det är först då ar-

betet har kommit igång som föräldrarna får en reell erfarenhet av vad det innebär att delta.

Även kommunerna drog igång arbetet något tidigare i och med att man fattade det övergripande beslutet att införa lokala styrelser med föräldramajoritet redan 1996/1997. Det viktigaste är emellertid att det inte finns några direkta skillnader mellan kommunerna i det här avseendet. Däremot kan det faktum att de har fler styrelser i kommunen medföra att de kommunala företrädarna inte alltid kan hålla isär sina erfarenheter, utan delar med sig av sina erfarenheter av relationen till de andra lokala styrelserna i kommunen. Jag ser inte heller det som ett problem. Det torde inte finnas någon anledning att tro att kommunens relation till de lokala styrelserna i kommunen skulle skilja sig markant åt beroende på vilka skolor det är tal om.

Nu vet vi hur utgångsläget ser ut i de valda kommunerna och de valda skolorna. Vi har också studerat hur arbetet i de lokala styrelserna har utvecklats under den aktuella undersökningsperioden. I nästa kapitel står relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna och hur den utvecklas över tid i fokus. Givet skillnaderna i styrningskultur mellan kommunerna borde sannolikheten för att relationen skall utvecklas i riktning mot dialog och samverkan vara högre i Mellanstad än i Sydstad.



6 Kommunen och brukarstyrelserna

[D]et representativa systemet har lärt sig att hantera såna här grupper oavsett om det är föräldrarna i en viss del, eller det är miljövänner i en annan del, eller rädda-vägen-grupper, eller vad det nu är, så har vi blivit bättre på att hantera de grupperna. Och de har också lärt sig att veta hur de ska gå tillväga. Så jag tycker att man kan ha gott hopp om det, för vi behöver varandra. Ett representativt system utan engagerade frifräsare det fungerar inte. Och [...] bara frifräsare, det funkar inte heller.¹

Det är inte särskilt intressant för den enskilda föräldragruppen att höra motargumenten att då räcker inte pengarna till att renovera på en annan skola. Alltså svaren blir väl ofta – det skiter väl vi i – ungefär. Den här skolan *behöver* det, man tar inte argumenten. Och det finns en risk att man får en, att man ruckar, för det här systemet är väldigt känsligt. Insändarstormar i tidningarna och det är ju klart att en politiker, det är svårt att stå emot i det läget. Man ska bli omvald och man ska liksom ..., medborgarna ska tycka att politiken är bra.²

I citaten framkommer två röster om kommunens inställning till brukarstyrelserna i kommunen. I Sydstads kommun ser man fördelar men i Mellanstads kommun lyfter man fram potentiella problem. I vilken utsträckning präglas relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna som etableras när de lokala styrelserna har införts i kommunen av samverkan och dialog? I detta kapitel kartläggs relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna i enlighet med de tre indikatorer som fastlades i kapitel 2: brukarstyrelsernas formella mandat och hur det upplevs i praktiken av de kommunala företrädarna³, kontaktytorna mellan kommunen och brukarstyrelserna och kommunens inställning till eventuell dialog med brukarstyrelserna.

Syftet med kapitlet är att studera etableringen av en relation mellan kommunen och brukarstyrelserna och hur denna relation utvecklas över tid. Analysen bygger på olika typer av källor, vilket gör det möjligt att verifiera de uppgifter som ligger till grund för analysen i flera

led: dels jämförs uppgifter från intervjuer med olika uppgiftslämnare med varandra, dels jämförs uppgifter från intervjuerna med uppgifter i protokoll från de lokala styrelserna och i vissa fall från kommunen. I redogörelsen hänvisar jag löpande till de aktuella källorna i fotnoterna. Endast i de fall där det av någon anledning förekommer motstridiga uppgifter kommenteras källorna i texten. I princip är de citat som förekommer i framställningen ordagranna återgivningar av intervju svaren. Men för att underlätta läsningen har betydelselösa småord som förknippas med talspråk uteslutits.

Analysarbetet kan således i stora delar liknas vid att lägga ett pussel. Analysen av intervjuerna inleddes med att jag läste igenom intervjuerna för att bilda mig en uppfattning om det samlade händelseförloppet i respektive kommun och eventuella likheter och skillnader i de kommunala företrädarnas uppfattningar i respektive kommun. Därefter har jag med utgångspunkt i de olika materialkategorierna återskapat kontaktytorna mellan kommunen och brukarstyrelserna och urskiljt i vilken utsträckning de kommunala företrädarnas inställning till brukarstyrelserna förändras under tidens gång.

Analysen är för respektive kommun uppdelad i tre delar: brukarstyrelsernas formella mandat, kontaktytorna och de kommunala företrädarnas inställning till eventuell samverkan med brukarstyrelserna. Kapitlet inleds med analysen av relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna i Sydstad. Därefter följer analysen av relationen i Mellanstad. Kapitlet avslutas med en jämförelse mellan utvecklingen i de båda kommunerna. I den avslutande delen tolkas också utvecklingen i skenet av den styrningskultur som råder i kommunerna när styrelserna införs. Men tills vidare lämnar vi frågan om den rådande styrningskulturen – eller utgångsläget – bakom oss och riktar fokus mot relationen så som den utvecklas efter det att styrelserna har införts i kommunen.

Ett starkt mandat i Sydstad

På papperet skiljer sig de lokala styrelserna med föräldramajoritet från tidigare former av föräldrainflytande i och med att deras formella mandat är mer omfattande. Eftersom kommunerna själva avgör i vilka frågor det skall ske en delegering finns det utrymme för variation i praktiken. I Sydstads kommun är de lokala styrelsernas

mandat omfattande. Kommunen har, vilket visades i kapitel 5, valt att delegera hela kompetensområdet till brukarstyrelserna vilket kan ses som en kraftfull markering på att kommunen har ambitionen att göra brukarstyrelserna till en part i den kommunala organisationen. Flera saker tyder dessutom på att företrädare för kommunen också är av uppfattningen att brukarstyrelserna har ett framträdande mandat i praktiken.

I kommunen hyser man uppfattningen att de lokala styrelserna skiljer sig från tidigare former av föräldrainflytande. Den främsta skillnaden sägs ligga i att verksamheten har formaliserats och att föräldrarna har givits ett tydligt mandat. Det formella uppdraget och det tydliga mandatet innebär att föräldrarnas insyn är större än tidigare men också att ansvaret är större.⁴ Att de lokala styrelserna skiljer sig från andra former illustreras av följande uttalande från politikern:

Det skiljer sig ganska mycket därför att här har man verklig makt. Här handlar det inte om att koka kaffe på ett föräldramöte eller välja gardiner i uppehållsrummet eller ställa upp och visa sin arbetsplats. Här handlar det om riktig makt.⁵

Rektorn på Björkskolan ser de lokala styrelsernas omfattande mandat som en tydlig markering från kommunens sida:

En vanlig Hem och skola har inte alls det mandatet, det är mer upp till oss vad vi vill släppa in dem i på något sätt. Men den lokala styrelsen har ett uppdrag som är jämställt med rektorn eller överordnat rektor i vissa lägen. Så det är en klar markering.⁶

Betydelsen av att ha val i demokratisk ordning framhålls också:

[A]lla i styrelsen är faktiskt valda. De har ett mandat. Det har varit en demokratisk process där man har valt sina representanter. Till skillnad mot när man har valt ordförande i Hem och skola.⁷

De kommunala företrädarnas syn på de lokala styrelserna jämfört med andra former av föräldrainflytande förändras inte över tid. Vid det andra intervjutillfället, när man har prövat styrelser i kommunen under en längre period, håller man fast vid uppfattningen att det är något speciellt med just brukarstyrelserna. Det tyder på att skillnaden upplevs som betydande.

Ytterligare ett tecken på uppfattningen att brukarstyrelserna har ett framträdande mandat är att de anses kunna fungera som en påtryckare i kommunen. Brukarstyrelserna anses alltså ha en viktig funktion att fylla *även* i den politiska processen. Politikern och skolchefen anser att de lokala styrelserna har en viktig uppgift att fylla som påtryckare för den egna skolan.⁸ Skolchefen tror att sådana påtryckningar är oundvikliga. Det finns visserligen en risk att det kan leda till problem, menar han, men det positiva överväger eftersom "[s]amhällsdebatten måste vitaliseras. Flera måste vara med i den, det går inte bara att ha proffstyckare."⁹ Ordföranden i barn- och ungdomsnämnden är av liknande uppfattning:

[D]et tycker jag är ett självändamål, att lära folk hur man ska gå tillväga. För det har inte folk brytt sig om och det är det vi vill att folk ska bry sig om. Sen att de inte tycker som oss alltid, men det är en annan sak. Eller att vi tycker som de, det har inte med vartannat att göra utan det viktigaste är engagemanget.¹⁰

Rektorn på Ekskolan hyser inte några tvivel när det gäller den lokala styrelsens roll som påtryckare i kommunen.¹¹ Han upplever att de egna möjligheterna som tjänsteman att föra skolans talan gentemot kommunpolitikerna är begränsad. Föräldrarna har däremot inte den begränsningen på sig, menar han, och upplever att den lokala styrelsen kan "vara påtryckare och ställa nästa fråga som inte jag alltid kan ställa."¹² På Björkskolan har rektorn en mer kluven inställning:

Att föra talan uppåt ser jag inte som någon primär uppgift. Att lämna sina synpunkter på politikerns beslut och sånt, det är klart att de ska göra ur föräldrarnas horisont, men de är barn- och ungdomsnämndens förlängda arm till viss del. De ersätter barn- och ungdomsnämndens beslut i vissa lägen. Och även mig då i vissa lägen. Så då vore det nästan att klaga på sig själv på något vis.¹³

Sammanfattningsvis har brukarstyrelserna i Sydstad ett framträdande mandat i de kommunala företrädarnas ögon. De skiljer sig från andra former av föräldrainflytande och upplevs, med undantag av en av rektorerna, ha en viktig funktion att fylla i den kommunala organisationen som påtryckare för den egna verksamheten.

Frekventa kontakter

I hur stor utsträckning är kontaktytorna mellan kommunen och brukarstyrelserna präglade av samverkan och dialog? Samverkan förutsätter att det finns en ömsesidig ambition hos parterna att delta i ett pågående samtal. Att etablera en relation mellan kommunen och brukarstyrelserna innebär rent konkret att brukarstyrelserna skall bli delaktiga i en redan befintlig kommunal organisation där kommunen anger ramarna. Två frågor är styrande för kartläggningen av kontaktytorna: I vilken utsträckning strävar kommunen efter att göra brukarstyrelserna delaktiga i processen? I vilken utsträckning uppvisar brukarstyrelserna en vilja att vara delaktiga?

Formella kontaktytor

Till att börja med finns formella kontaktytor mellan brukarstyrelserna och kommunen, som främst består av att brukarstyrelserna skickar protokollen från styrelsemötena till barn- och ungdomsnämnden. Det är inskrivet i den av kommunen antagna arbetsordningen för de lokala styrelserna att protokollen skall skickas till kommunen.¹⁴ Såväl ordföranden i nämnden som skolchefen ser detta som en av flera källor till information om de lokala styrelsernas verksamhet.¹⁵ Formellt sett måste kommunen också godkänna den nya sammansättningen som de lokala styrelserna får i samband med valen som sker en gång om året.

Arbetsordningen ger samtidigt upphov till ytterligare en formell kontakt. Om de lokala styrelserna av någon anledning vill göra någon ändring i arbetsordningen måste kommunen godkänna den aktuella ändringen. I Sydstad har sådana diskussioner förekommit på initiativ av den lokala styrelsen på Björkskolan. Det framkom i kapitel 5 att styrelsen har kontaktat kommunen i ett par ärenden, dels angående suppleanternas rätt att närvara på mötena, dels angående möjligheterna att vidga styrelsens upptagningsområde till att också omfatta lägre årskurser.¹⁶

Gemensamma träffar för information och samtal

I Sydstad finns också åtskilliga exempel på mer informella träffar mellan de lokala styrelserna och företrädare för kommunen. Som vi ska se nedan är båda parter aktiva i denna relation. Å ena sidan finns det exempel på att kommunen tar initiativ till informationsmöten med

styrelserna. Å andra sidan finns det exempel på att styrelserna själva söker kontakten.

Redan i samband med att de lokala styrelserna etablerades i kommunen tar man från kommunens sida kontakt med de lokala styrelserna. I december 1998 fick Björkskolans styrelse besök av nämndens ordförande.¹⁷ Våren 1999 anordnade kommunen ett informationsmöte för de lokala styrelserna där representanter för både Björkskolans och Ekskolans styrelse deltog.¹⁸

Våren 1999 etableras ett föräldranätverk i kommunen. Initiativtagare till nätverket är de lokala styrelserna i kommunen tillsammans med de föräldraföreningar som i olika utsträckning finns på övriga skolor i kommunen. Föräldranätverket bildades i syfte att protestera mot planerade nedskärningar inom skolan.¹⁹ I protokollen från Björkskolans lokala styrelse återfinns vid flera tillfällen rapporter från dessa nätverksmöten.²⁰ Ordföranden i styrelsen på Ekskolan berättar i intervjun att hon har varit på nätverksmöten men ger inga konkreta exempel.²¹ Redan våren 1999 uppvaktar man från nätverkets sida politikerna, bland annat för att via telefonsamtal med nämndens politiker få svar på ett antal frågor som rör resurstilldelningen.²²

Hösten 1999 intensifieras arbetet i nätverket. I protokollen från Björkskolans lokala styrelse återfinns vid flera tillfällen rapporter från dessa nätverksmöten.²³ På ett av mötena är representanter för kommunen, bland andra nämndens ordförande och skolchefen, närvarande och man diskuterar den kommande budgeten och de planerade besparingarna.²⁴ Politikern berättar att han utöver detta också har medverkat på ett möte ordnat av föräldrarna och informerat om hur man från kommunens sida ser på försöksverksamheten med de lokala styrelserna.²⁵ Det är oklart om han syftar på något av mötena våren eller hösten 1999.

Parallellt med nätverksmötena tar också kommunen initiativ till träffar hösten 1999. En gång om året bjuds ordförandena i de lokala styrelserna in till nämnden och informerar om sin verksamhet. Även nämnden ges tillfälle att informera om vad som sker inom den kommunala skolverksamheten. Ordföranden i nämnden menar att detta är ett tillfälle till "ömsesidigt utbyte" och beskriver mötena så här:

[D]e berättar hur långt de har kommit, vad det finns för bekymmer och glädjeämnen. Och så får nämndens ledamöter tillfällen att fråga.²⁶

Två möten ordnades hösten 1999. I september anordnas ett möte för att diskutera budgetfrågor.²⁷ I november äger ett annat möte rum där såväl skolchefen som politikern deltar och där diskussionen handlar om gemensamma framtidsfrågor.²⁸ Representanter från Björkskolan och Ekskolan deltar på båda mötena.²⁹

Det har alltså ägt rum intensiva kontakter mellan de lokala styrelserna och de kommunala företrädarna hösten 1999. Detta resulterar i en samsyn mellan politikerna och brukarna då barn- och ungdomsnämnden ställer sig bakom föräldrarnas krav på mer resurser. Tillsammans har de utövat påtryckningar på kommunledningen och därigenom lyckats stoppa delar av de planerade besparingarna: "Tillsammans med den här gruppen lyckades vi från barn- och ungdomsnämndens driva igenom ett rätt ordentligt resurstillskott"³⁰, förklarar barn- och ungdomsnämndens ordförande.

Nätverksträffarna fortsätter även våren 2000 och representanter från Björkskolan deltar på ett flertal.³¹ Förmodligen deltar representanter från Ekskolan på något av mötena.³² Vid denna tidpunkt förefaller inte nätverksträffarna föranleda deltagande från kommunens sida i samma utsträckning som tidigare, men på en av träffarna har skolchefen varit och informerat.³³

Men därefter förefaller det som om träffarna mellan kommunen och de lokala styrelserna blir färre. Nätverkets aktiviteter "tynar bort" enligt ordföranden i den lokala styrelsen vid Björkskolan.³⁴ I protokollen förekommer inte längre några hänvisningar till träffar i föräldranätverkets regi. Även kommunens aktiviteter avstannar. Vid det andra intervjutillfället ger inte de kommunala företrädarna några nya exempel på möten eller träffar som har ägt rum. Ordföranden i Björkskolans styrelse berättar att kommunen har slutat att bjuda in styrelserna till de årliga mötena:

Vi fick ett brev om att de skulle kalla till ett möte i höstas och ge information men det kom aldrig någon kallelse. Sen ringde jag till förvaltningen efter ett tag när vi aldrig hade fått någon information. Och då sa han att nej det hade blivit någon ändring på det så [att] nu kallar de inte till möten längre. [...] De tycker att man ska vara aktiv och kräva information och då ställer de gärna upp och kommer ut på möten och informerar på möten och så vidare. Så de har vänt för de har tydligen dåliga erfarenheter att de kallar och folk kommer inte till mötena. De tyckte det var ineffektivt.³⁵

Det skall tilläggas att man i kommunen också har ett system med kontaktpolitiker där barn- och ungdomsnämndens ledamöter har i uppgift att sköta kontakterna med det eller de tilldelade rektorsområdets skolor. Politikern lyfter fram detta som ett ännu ett exempel på ett mer informellt informationsutbyte.³⁶ Björkskolans lokala styrelse fick hösten 1999 besök av en kontaktpolitiker³⁷ men senare förefaller detta system mest ha gett upphov till missnöje bland föräldrarna på Björkskolan då kontaktpolitikerna har uteblivit från styrelsemöten de har varit inbjudna till utan att lämna någon förklaring till varför.³⁸ Ekskolans lokala styrelse har av allt att döma inte haft besök av någon kontaktpolitiker.³⁹

Ytterligare en aspekt är mellan vilka aktörer som kontakterna äger rum. Det som har framkommit hittills tyder på att det är föräldrarna i brukarstyrelserna som är aktiva. Genomgående har vi sett exempel på att föräldrarepresentanter närvarar på mötena med kommunen. Att kommunens relation med brukarstyrelserna går via föräldrarna, och inte främst den "enklare" vägen genom rektorn, framkommer också genom att ordföranden i barn- och ungdomsnämnden säger sig vara mån om att kontakta just föräldrarna i brukarstyrelsen:

Jag är mycket noga med att ta kontakt med ordföranden och på det sättet också legitimera. För skulle jag ta kontakt med rektor då har jag sagt samtidigt att då är det här en skendemokrati lik förbannat.⁴⁰

Däremot anser skolchefen att hans kontakter med brukarstyrelsen skall gå via rektorn.⁴¹

Brukarstyrelsernas roll i den politiska processen

I början av perioden förekom således frekvent informella möten där representanter för kommunen och brukarstyrelserna har träffats både för informationsutbyte och för samtal. Dessutom resulterade föräldranätverket i en allians mellan föräldrastyrelserna och barn- och ungdomsnämndens politiker och tillsammans utövade man påtryckningar på högsta kommunledningen. Det om något, tyder på att de kommunala företrädarna strävar efter att göra brukarstyrelserna delaktiga i den politiska processen. Ytterligare ett tecken på detta är kommunens

ambition att låta brukarstyrelserna påverka politiska beslut som berör den egna skolan.

Kommunen har skrivit in i de lokala styrelsernas arbetsordning att brukarstyrelserna skall ges tillfälle att yttra sig innan kommunen beslutar i en fråga berör den aktuella skolan.⁴² Skolchefen och ordföranden i barn- och ungdomsnämnden anser att det är viktigt att göra brukarstyrelserna delaktiga i den politiska processen men tjänstemannen med ansvar för skolutvecklingsfrågor är inledningsvis tveksam till om kommunen lever upp till ambitionen. "Vi har inte vant oss vid detta än", säger hon, och tillägger att "vi har gjort några missar."⁴³ Men det finns flera exempel på att samrådsskyldigheten har använts. Hösten 1999 ville kommunen ha brukarstyrelsernas synpunkter på frågan om att införa flexibelt sportlov i kommunen.⁴⁴ Björkskolans styrelse yttrade sig i frågan⁴⁵ men det finns inga belägg för att Ekskolans lokala styrelse tog upp frågan.⁴⁶ Våren 2001 mottar de båda brukarstyrelserna också en skrivelse från förvaltningen om ett pågående förnyelsearbete. Björkskolans styrelse väljer att yttra sig i ärendet men Ekskolans styrelse väljer att lägga ärendet till handlingarna.⁴⁷ Dessutom har Björkskolans lokala styrelse yttrat sig i samband med att kommunen tog fram en ny barn- och ungdomsplan för verksamheten.⁴⁸ Ordföranden i nämnden nämner dessutom att man har inhämtat styrelsernas synpunkter i en organisatorisk fråga men det är ingenting som går att belägga.⁴⁹

Även från *brukarstyrelsernas sida* framträder en vilja att vara en part i ett samtal med kommunen. I kapitel 5 redogjorde jag för brukarstyrelsernas initiativ för kontakter med kommunen. Det visade sig att påverkansförsök från de enskilda lokala styrelserna lyser – med ett undantag från Björkskolan – med sin frånvaro under hösten 1999. Ordföranden i Ekskolans lokala styrelse betonar att det är föräldranätverket som har stått för kontakterna med kommunen under denna period⁵⁰ och ordföranden i Björkskolans styrelse har samma uppfattning.⁵¹ Samtidigt framkom att de lokala styrelserna av olika anledningar kontaktar kommunen våren 2000 och framåt. Det är framför allt Björkskolans lokala styrelse som vid flera tillfällen vänder sig till kommunen för att utöva påtryckningar genom olika skrivelser. Även Ekskolans lokala styrelse har kontakter med olika företrädare för kommunen. I ett fall utövar man påtryckningar men oftast handlar det om att informera sig i olika frågor.

Att det finns en aktivitet från brukarstyrelsernas sida verifieras av det faktum att de kommunala företrädarna upplever samma sak. Hösten 1999 kan man inte erinra sig att de enskilda brukarstyrelserna har tagit några initiativ för att påverka i kommunen. "Det är väldigt tyst så här långt"⁵², säger exempelvis tjänstemannen. Inte heller skolchefen kan erinra sig att vare sig Björkskolan eller Ekskolan har tagit några sådana initiativ. Avsaknaden av initiativ tror man har att göra med att de lokala styrelserna har fått utlopp för sina synpunkter genom det föräldranätverk som var verksamt i kommunen vid denna tidpunkt. Skolchefen upplever till exempel att representanter från Ekskolans lokala styrelse har tagit en framträdande plats i diskussionerna i nätverket.⁵³ De båda rektorerna bekräftar denna bild och menar att brukarstyrelsernas aktivitet gentemot kommunen under hösten 1999 kanaliserades via föräldranätverket.⁵⁴

I takt med att aktiviteten i nätverket svalnar förefaller det som om påverkansförsöken från de enskilda lokala styrelserna blir fler. Vid det andra panelsteget berättar både skolchefen och ordföranden i barn- och ungdomsnämnden att de i olika sammanhang har blivit kontaktade av de lokala styrelserna. Man kan inte ge några konkreta exempel men upplever att styrelserna i olika frågor vill, som politikern uttrycker det, "snabba på och speeda upp och så."⁵⁵ Att de lokala styrelserna drivs av ambitionen att påverka i kommunen ger rektorn på Björkskolan exempel på då han menar att viljan blir speciellt synbar då

... vi talar om de hinder och sånt som är för den utveckling som [lokala styrelsen] också vill ha. Då säger de att men så här kan det väl inte vara, vi skriver en skrivelse.⁵⁶

Rektorn på Ekskolan upplever något liknande:

Styrelsen här har skrivit en skrivelse till nämnden där man vill ha reda på vad det är för mat som skolbarnen äter med tanke på alla de här diskussionerna om galna kor och sådant. Och visserligen fått svar men inte svar som man egentligen kan säga att man är nöjd med. Man accepterar så att säga inte att en tjänsteman säger att 'ja vi vill att barnen ska äta bra mat'. Det räcker inte [...] Vi vill ha reda på, de vill ha reda på är det svenskt kött eller är det inte svenskt kött och så

vidare. Och då skruvar man sig i andra änden och vet inte riktigt var man ska ta vägen, men det är väldigt bra.⁵⁷

Som också framkom av kapitel 5 är det dock långt från alltid som de lokala styrelserna riktar sina påverkansförsök just till barn- och ungdomsnämnden eller förvaltningen. Detta kan förklara varför politikern är förvånad över att de lokala styrelserna inte är mer aktiva i detta avseende än vad de faktiskt är. När det gäller att påverka den kommunala politiken tycker han att de "kan bli ännu tuffare där kan jag tycka. [...] Jag trodde att de skulle vara tuffare. Det är lite synd att de är lite så mesiga fortfarande."⁵⁸

Sammanfattning

I Sydstad finns det flera kontaktytor mellan brukarstyrelserna och kommunen. Förutom de formella kontakter som verksamheten kräver utbyter aktörerna information och träffas på gemensamma informationsmöten. Det finns en vilja från kommunen sida att föra en dialog med brukarstyrelserna. Viljan yttrar sig både i att kommunen initierar gemensamma möten och i att brukarstyrelserna har getts möjlighet att yttra sig i vissa frågor innan nämnden beslutar i ärendet. Det ses också som legitimt att de lokala styrelserna agerar som påtryckare för den egna skolan. Man ser det som viktigt att legitimera styrelsen genom att kontakta just föräldrarna. Även från brukarstyrelsernas sida finns tecken på att man vill föra en dialog med kommunen då man har bjudit in kommunala representanter till möten. Det ökade antalet påverkansförsök pekar i riktning mot att det inte bara handlar om försök till dialog. Men det indikerar samtidigt en vilja att vara en del av den kommunala politiska processen. På det tyder också genomgången av de lokala styrelsernas arbete i kapitel 5 som visade att styrelserna också vänder sig till kommunen i syfte att informera sig om vissa saker.

En positiv inställning

En tredje indikator på i vilken utsträckning relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen präglas av dialog och samverkan är *kommunens inställning* till eventuell samverkan med brukarstyrelserna. Analysen hittills har visat att Sydstads kommun tar flera initiativ och i olika avseenden är part i ett pågående samtal med brukarstyrelserna.

Analysen av kommunens inställning till denna samverkan visar i vilken utsträckning det är allvarligt menat. Anser man att det är kommunens uppgift att föra ett samtal med brukarstyrelserna? Vilka, om några, fördelar ser de kommunala företrädarna med en sådan samverkan?

För det första visar det sig att de kommunala företrädarna ser flera fördelar med att de lokala styrelserna finns i kommunen. Inte ens då de lokala styrelserna är förhållandevis nystartade tror nämndordföranden eller skolchefen att de kommer att leda till några problem på sikt. Det beror på att ramarna för vad de lokala styrelserna får göra är tydliga och på att politikerna har det övergripande ansvaret: "[A]lltså den indirekta representativa demokratin har ändå det slutgiltiga ansvaret för det man sysslar med så att säga enligt den fastlagda arbetsordningen"⁵⁹, förklarar ordföranden i barn- och ungdomsnämnden. Skolchefen menar också att de lokala styrelsernas ganska begränsade mandat gör att de inte kan ta så aktiv del i den politiska processen som de borde kunna. Därför tror han att man lyckas undvika problemet.⁶⁰ Samtidigt anser de kommunala företrädarna att det *är* viktigt att de lokala styrelserna tar en aktiv del i den kommunala verksamheten. Detta understryks av att det begränsade mandatet tros leda till problem på sikt, nämligen ett avsmalnat intresse för att delta. Tjänstemannen ser det som problematiskt att kommunen bara har gett de lokala styrelserna en "halv hand" eftersom hon tycker sig märka att de vill gå ett steg längre. När de inser att de inte får det finns det en risk att de tappar intresset för att engagera sig och det är problematiskt, menar hon.⁶¹ Skolchefen hyser en liknande uppfattning.

Inställningen att de lokala styrelsernas roll i den kommunala organisationen är oproblematisk förändras inte i takt med att de lokala styrelsernas aktivitet gentemot kommunen ökar. Trots en ökande aktivitet kan skolchefen och nämndordföranden inte se några problem för det demokratiska uppdraget vid det andra intervjutillfället. Politikern menar visserligen att det ligger en viss motsättning i att brukarstyrelser med ett omfattande mandat är verksamma inom ramen för den representativa demokratin, men betonar samtidigt att det representativa systemet har lärt sig att hantera den här typen av grupper. Man har insett att det är en demokratisk nödvändighet att brukarstyrelserna verkar i kommunen, vilket det inledande citatet i kapitlet illustrerar:

Politiken och det representativa systemet har lärt sig att hantera såna här grupper oavsett om det är föräldrarna i en viss del, eller det är miljövänner i en annan del, eller rädda-vägen-grupper, eller vad det nu är, så har vi blivit bättre på att hantera dom grupperna. Och de har också lärt sig att veta hur de ska gå tillväga. Så jag tycker att man kan ha gott hopp om det, för vi behöver varandra. Ett representativt system utan engagerade frifräsare, det fungerar inte. Och [...] bara frifräsare, det funkar inte heller. Utan det är bättre att hitta någon slags symbios där.⁶²

Han ger som exempel en diskussion som har förts i kommunen om att lägga ner en skola. Det handlar visserligen inte om någon av de skolor som ingår i studien men exemplet illustrerar uppfattningen på ett bra sätt. I diskussionen upplevde han en motsättning mellan den helhets-syn man utgick från i kommunen och den omsorg om skolans bästa som stod högst på brukarstyrelsens dagordning. ”Men finns det bara en slags ömsesidigt förtroende”⁶³ så löser det sig, hävdar han.

Intressant i sammanhanget är att politikern inte anser sig vara representativ för hela politikerkåren i sin uppfattning. Han upplever att många i politikerkåren – speciellt i kommunledningen där man tvingas att göra prioriteringar – upplever brukarstyrelser som något jobbigt. De ser bara ”en massa folk som ställer krav och så.”⁶⁴ Själv ser han det som en fördel att samarbeta med de lokala styrelserna och ha ett brett stöd bakom sig, vilket framkommer av följande uttalande:

”Ja [du] det är lätt för dig som har en så stor påtryckargrupp bakom”, det säger de ofta om mig. [...] Ja visst, jag sa att det är väl bara att skaffa sig det då. [...] Lite så är det, de tycker att skola och förskola tar för sig för mycket och det gör vi också. För vi vill ligga i framkant på utvecklingen. Och det är upp till var och en att profilera sig.⁶⁵

En liknande uppfattning kommer till uttryck hos skolchefen som hos vissa politiker har iakttagit en rädsla för minskad makt och minskat flytande. De kände sig lite hotade, säger han, och betonar samtidigt att han tycker att rädslan är obefogad vilket indikerar att han själv inte upplever några problem:

Men det har inte varit någon skillnad i att frågor som tidigare har fattats av nämnden idag fattas av styrelsen. Det tror jag inte att jag

kan komma på ett enda fall. Eller att där styrelsen har klampat in på nämndens område och förstört någonting. Jag kan inte påminna mig om en enda sån situation. Och egentligen är det då ett exempel på att det här är en rätt beskedlig historia. Kanske för beskedlig.⁶⁶

Viljan att göra brukarstyrelserna delaktiga styrks av att nämndordföranden och skolchefen inte ser det som problematiskt att man ibland har en tätare kontakt med de skolor som har lokala styrelser än de skolor som inte har det.⁶⁷ Man ser inga problem med bristande jämlikhet utan anser att de tätare kontakterna kan fungera som en sporre för de andra skolorna. Genom att sträva efter att införa lokala styrelser kan de också få mer utbredda kontakter med kommunen.⁶⁸ Det är upp till de andra skolorna att aktivera sig så att alla skolor får lika chans att komma till tals.⁶⁹

För det andra visar sig de kommunala företrädarna se flera fördelar för den egna rollen. De kommunala företrädarna har fått en ökad förståelse för skolans realiteter. "Det har varit ett ömsesidigt lärande, det är jag helt övertygad om", säger ordföranden i barn- och ungdomsnämnden. Han går till sin egen utveckling:

När jag kom ut på ett föräldramöte i början så tänkte jag att nu måste jag vara på ett visst sätt. Och så blev jag försvarare och [...] grävde ner mig i min skyttegrav och försvarade tjänstemännen till punkt och pricka, i alla lägen. Det trodde jag var min roll på något sätt. Och så var brukarna där och så grävde de ner sig ännu mer i sin skyttegrav. Så som det är nu så är [...] jag mer en representant mittemellan det systemet på något sätt. Alltså många gånger ändrar jag mig när jag har pratat med föräldrarna. Och det beror på att jag är tryggare i min politikerroll så jag vågar liksom sätta mig ner och säga nähä, här hade du som förvaltningschef A, du har fel här därför att föräldrarna har rätt. Det skulle jag aldrig ha vågat sagt i början. Men det vågar jag nu.⁷⁰

På motsvarande sätt anser skolchefen att han har fått en större förståelse för skolans förutsättningar, exempelvis när det gäller formerna för de lokala styrelserna. Han ser brister och begränsningar på ett sätt som han inte gjorde tidigare. Politikern upplever att han har ett stöd från de lokala styrelserna i kommunen och det är något mycket positivt:

För oss i nämnden är det en styrka liksom att ha så många bakom oss. Även om vi inte tycker samma, tycker likadant i alla frågor föräldrarna och nämnden, därför att vi tvingas ta andra hänsyn, så när de väl har lärt sig systemet och vi har lärt oss att förstå lite grand hur dom tänker och så där [...] då gör ju det att man har en helt annan förståelse för varandras roller. Och det är döbra.⁷¹

De lokala styrelserna har varit ett viktig led i en medveten strävan från hans sida att arbeta närmare medborgarna. När han tillträdde som ordförande lutade han sig mycket mot tjänstemännen. Efter hand har han lärt sig en strategi för hur han skall lägga upp arbetet. Under de senaste två åren har han ställt om arbetet mycket:

Från att vara här uppe [på kommunhuset] till att vara ute och träffa medborgarna. [...] Lagt ner mitt kontor här. Har en laptop och en mobiltelefon, jobbar hemifrån och är nästan aldrig här mer än på avtalade möten med tjänstemännen. [...] Det säger folk också om mig, att jag är den politiker som syns mest. Dels därför att frågorna är av sådan karaktär att det blir mycket bevakning på dem, men också därför att vi medvetet, eller att jag medvetet jobbar med det.⁷²

Även skolchefen upplever att de lokala styrelserna har underlättat hans praktiska arbete eftersom de har påverkat hans relation till skolledarerna. I de löpande kontakterna med skolledarna tror han att de indirekta kontakterna med föräldrarna kommer att öka. Arbetet blir därmed mer komplicerat och mängden konflikter ökar, vilket betyder att man tvingas förhandla och argumentera mycket mer. Detta innebär också att han tvingas vara tydligare i sitt uppdrag.⁷³ Att brukarstyrelserna har en positiv betydelse framkommer genom att han tycker att det är viktigt att formulera och följa upp tydliga uppdrag till rektorerna:

Uppdragen ska jag formulera för rektorerna. Och sen ska jag lägga kraft på att stötta dem i det jobbet, men de väljer vägar själv och då underlättar det att man har en styrelse som tolkar och bestämmer sig för hur man ska göra. [...] Jag tror alltså på styrelsen. Om det bara finns en handlingskraft hos den, så tror jag att den är en tillgång.⁷⁴

Hos skolchefen och ordföranden i barn- och ungdomsnämnden är det alltså de positiva omdömena som dominerar.⁷⁵ Hur ser rektorerna på

sin relation till föräldrarna i brukarstyrelsen? Rektorerna vid de båda skolorna i Sydstad anser att den lokala styrelsen har förändrat uppdraget som rektor till det bättre. Brukarstyrelsen bidrar visserligen till en ökad arbetsbelastning dels i form av rent administrativt arbete, dels genom att det tillkommer ett antal möten på kvällstid per termin. Rektorn på Ekskolan illustrerar denna uppfattning i nedanstående citat:

I vissa fall har det naturligtvis ökat min arbetsbörda. Det är ingen tvekan. Jag menar det är en kväll i månaden, det är lite papper hit och dit. Kallelser som ska ut och protokoll som ska kopieras och skickas vidare och jag har ingen sekreterare som gör sånt åt mig.⁷⁶

Men detta är ingenting som någon av rektorerna upplever som direkt negativt. Tvärtom är det ett stöd att ha föräldrarna i styrelsen bakom sig. Vid båda intervjutillfällena upplever rektorn på Ekskolan ett stöd från föräldrarna i styrelsen. Dels är det bra att ha en motpart att bolla idéer med, dels har det blivit lättare att driva en del frågor när lokala styrelsen kommer med uppslag och idéer. Han tar det senaste budgetarbetet som ett exempel. När han skulle försöka anpassa den befintliga organisationen till de pengar skolan hade tilldelats "var det ovärderligt att ha styrelsen."⁷⁷ Han upplever att de kom med konstruktiva förslag och när budgeten var lagd känns det som en stor styrka att veta att föräldrarna var med på den. Sammantaget har detta bidragit till att han har blivit stärkt i sin position som rektor:

Om jag har förankrat någonting i styrelsen och kommer till personalen med det så har de naturligtvis svårare att föra motargumentation. Så är det ju. Det är inte bara mitt lilla egna tyckande utan då är det faktiskt föräldrarnas valda ombud som tycker så här också. Och det väger ganska tungt.⁷⁸

Vid det första intervjutillfället hade rektorn på Björkskolan inte upplevt något direkt stöd från styrelsen. Ett och ett halvt år senare är han överlag positiv i sina omdömen om vad den lokala styrelsen har inneburit för hans arbete som rektor: "Bara det faktum att man har föräldraparter att diskutera med upplever jag som positivt"⁷⁹, säger han. Precis som sin kollega på Ekskolan upplever han att det stärker

hans position att ha föräldrarna bakom sig. Som ett exempel på en fråga där han upplever det så nämner han ett förslag om att avsätta resurser till så kallad kamratstödjande verksamhet. Föräldrarna var positiva till detta vilket underlättade för honom då han skulle försöka få över de lärare som var negativt inställda till sin sida:

Det är styrelsen som har sagt, det är ett uppdrag, varsågod gör! Så det ger mer muskler så här. Att jag slipper stå ensam och agitera för det här.⁸⁰

Rektorn på Björkskolan upplever också att föräldrarnas insikt i och förståelse för skolverksamheten och hans uppdrag har förbättrats: "De har fått en helt annan insikt i vad som ligger bakom beslut och [i] vad och hur man gör"⁸¹, säger han. På Ekskolan upplever rektorn att föräldrarna i hög grad hade denna förståelse redan innan engagemanget i styrelsen.

Det är också värt att notera att rektorerna inte upplever någon försvagad maktposition för egen del. Rektorn på Björkskolan upplever inte vid något av intervjutillfällena att den lokala styrelsens omfattande mandat har inneburit att hans maktposition har försvagats. Det kan bero på att föräldrarna i den lokala styrelsen ännu inte har insett vidden av sitt mandat och prövat gränserna, vilket han upplever som synd:

Vi har inte en styrelse som gick in för att nu ska vi se till att rektor inte bestämmer som han har gjort. Så jag tror tyvärr att mitt ord väger fortfarande väldigt, väldigt tungt i styrelsen.⁸²

En liknande uppfattning har rektorn på Ekskolan. Inte heller han upplever vid något av intervjutillfällena att den omfattande delegationen har förändrat hans maktpositionen:

Vi har inte haft någon konflikt vid något tillfälle. Det har aldrig varit så att styrelsen vill en sak och jag vill en annan och personalen en tredje. Det har inte hänt. Och det kan i sin tur bero på att styrelsen har inte verkligen tagit fasta på att det är styrelsen som beslutar, att delegationen faktiskt ligger på styrelsen.⁸³

Sammanfattning

I Sydstad råder bland de kommunala företräddarna en övervägande positiv inställning till brukarstyrelserna. Man är av uppfattningen att brukarstyrelserna är värdefulla för den representativa demokratin och för det egna uppdraget som politiker och tjänsteman. Resultaten visar också på en samsyn mellan de kommunala företräddarna på kommunal nivå och rektorerna på de båda skolorna. Den övervägande positiva inställningen står sig också över tid och stärker avslutningsvis bilden av en relation mellan kommunen och brukarstyrelserna som präglas av samverkan och dialog. Förutom ett framträdande mandat för brukarstyrelserna såväl i teorin som i praktiken och utbredda kontaktytor har alltså de kommunala företräddarna en positiv inställning till samverkan med brukarstyrelserna.

Ett ifrågasatt mandat i Mellanstad

Försöksverksamheten med lokala styrelser med föräldramajoritet skiljer sig i teorin från tidigare former av brukarinflytande i skolan eftersom det formella mandatet är mer omfattande. I Mellanstads kommun är brukarstyrelsernas mandat begränsat. Kommunen har visserligen gjort det möjligt att delegera samtliga de befogenheter som fastslås i den nationella förordningstexten. Men man tar inte steget fullt ut och beslutar om en sådan delegering, utan låter det vara upp till de enskilda styrelserna själva att anhänga om ett visst mandat. Det betyder i realiteten att de båda lokala styrelserna i Mellanstad inte har ett fullt mandat. Detta framkom av analysen i kapitel 5. Att kommunen uppvisar en tveksamhet framkommer också då vi ser närmare på de kommunala företräddarnas uppfattning om brukarstyrelsernas mandat i praktiken.

Vid tidpunkten för det första panelsteget är politikerns och skolchefens uppfattning att de lokala styrelserna har en mer framträdande position än tidigare former av föräldraengagemang. Därmed finns det en överensstämmelse mellan de kommunala företräddarnas bild och de formella bestämmelserna eftersom de senare stadgar att de lokala styrelserna har ett mer omfattande kompetensområde än tidigare former. Den stora skillnaden upplevs ligga i det formella mandatet:

Den stora skillnaden är att man formaliserar alla delar. Istället för att ha någon form av råd eller diskussion som kan tolkas så får man liksom, bland annat via mötesformen med sammanträdesprotokoll, en tydlighet i vad man faktiskt säger.⁸⁴

Politikern hoppas att de deltagande

... känner att de har en möjlighet att vara delaktiga. På ett tydligare sätt, på ett mera direkt och konkret sätt. Därför att de faktiskt har stadgar och riktlinjer och en mall att arbeta utifrån. De har ett tydligare uppdrag om man säger så.⁸⁵

Ett och ett halvt år senare ifrågasätter emellertid den centralt placerade tjänstemannen och skolchefen om det verkligen är skillnad i praktiken. Tjänstemannens uppfattning är att de lokala styrelserna diskuterar samma typ av frågor som man gör på de skolor som har skolråd eller dylikt istället för lokala styrelser.⁸⁶ Tjänstemannen och skolchefen förändrar alltså sin bild av brukarstyrelsernas position, från att de har setts som framträdande till att det ifrågasätts om det verkligen finns någon skillnad i praktiken.

Rektorn på Tallskolan uppvisar en liknande utveckling. Vid det första intervju tillfället tror hon att det finns en viktig skillnad mellan de lokala styrelserna och andra former av föräldrainflytande. Skillnaden består i att de lokala styrelserna "är inne i arbetet på ett annat sätt och ställer krav."⁸⁷ Ett och ett halvt år senare har hon en annan uppfattning. Hon är inte längre övertygad om att det finns någon skillnad ty "inflytande är väl egentligen i slutänden detsamma."⁸⁸ På Granskolan ifrågasätter rektorn såväl vid det första som vid det andra intervju tillfället om de lokala styrelserna egentligen skiljer sig från andra former av föräldrainflytande. Han jämför med sina erfarenheter av Hem och skola och menar att det "i stort sett [är] samma sak."⁸⁹ Han tror inte att brukarstyrelsernas formella mandat har någon betydelse. Det som är viktigt är vilka personer som sitter i den lokala styrelsen.

Däremot är man av uppfattningen att brukarstyrelserna har en viktig funktion att fylla som påtryckare i kommunen. De kommunala företrädarna menar att brukarstyrelserna också har en viktig roll att fylla som en länk mellan den enskilda skolan och kommunen.⁹⁰ Länken kan bestå i att de skickar protokollen från sina styrelsemöten till

barn- och ungdomsnämnden men också i att de utövar påtryckningar mot de folkvalda. Eller som politikerna uttrycker det: att "de driver frågor [...] mot oss som förtroendevalda."⁹¹ Även rektorerna verkar se de lokala styrelserna som viktiga påtryckare för skolans del. Rektorn på Granskolan tycker att det är viktigt att de iklär sig den rollen. Samtidigt framhåller han att de inte bör försöka påverka vilka frågor som helst. Han har själv arbetat på central nivå i kommunen och vet att man i kommunen måste se till helheten, vilket präglar hans inställning i detta avseende:

Jag kan som rektor och som person inte bara byta sida för att jag har blivit rektor plötsligt och jobbat på andra sidan förut. Och varit med och vet alltså hur grannlaga uppgift det är att prioritera var man ska lägga pengarna. Och när man sitter centralt har man alltså en någorlunda uppfattning om hur det ser ut i hela stan. Men som lokal styrelse ser man bara sin egen skola. Och vet inte då behoven kontras andras behov. Och att då gå in och kräva ensidiga upplägg alltså det ställer jag inte upp på. Då sa jag bara att om ni tar det beslutet så kommer jag att skriva reservation, att jag inte har deltagit, att jag inte ställer upp på det beslutet. Och då avstod man det beslutet. Att så att säga göra ett upprop mot politikerna. Det var en markering från min sida. Och då förstod dom att [...] det inte var värt besväret.⁹²

Tallskolans rektor upplever däremot att det är bra om de lokala styrelserna iklär sig rollen som påtryckare: "Politikerna lyssnar mer på föräldrarna än på oss tjänstemän"⁹³, säger hon.

Det finns sammantaget flera saker som tyder på att brukarstyrelsernas mandat ifrågasätts i Mellanstad. Det formella mandatet är begränsat. Med något undantag anser de kommunala företrädarna dock att de lokala styrelserna kan fylla en viktig funktion som påtryckare i kommunen. Efter hand överger man däremot den initiala uppfattningen att de lokala styrelserna verkligen skiljer sig från andra former av föräldrainsflytande.

Sporadiska kontakter

I vilken utsträckning präglas kontaktytorna mellan kommunen och brukarstyrelserna i Mellanstad av samverkan och dialog? Strävar

kommunen efter att göra brukarstyrelserna delaktiga i kommunala organisationen? Hyser brukarstyrelserna ambitionen att delta i den kommunala politiken? Det är frågor som skall behandlas i detta avsnitt.

Formella kontaktytor

Det finns vissa formella kontaktytor mellan de lokala styrelserna och kommunen som består i att de lokala styrelserna skickar sina protokoll till nämnden. De i kommunen antagna bestämmelserna anger att detta är något som skall ske. Formellt sett måste kommunen också godkänna den nya sammansättningen som de lokala styrelserna får i samband med valensom sker en gång om året. Utöver detta förefaller inte de formella bestämmelserna ha gett upphov till några mer kontakter mellan de lokala styrelserna och kommunen.⁹⁴ I Granskolans lokala styrelse diskuterade man emellertid vid ett tillfälle att vända sig till kommunen för att anhålla om utökade befogenheter, men det verkar inte ha föranlett någon åtgärd.⁹⁵

Sporadiska kontakter i informationssyfte

Utöver de formella kontakterna kan vare sig skolchefen, tjänstemannen med ansvar för skolutvecklingsfrågor eller ordföranden i barn- och ungdomsnämnden erinra sig att de har varit i kontakt med de aktuella brukarstyrelserna i syfte att informera eller att bli informerad. Protokollen och rektorsintervjuerna visar dock att kontakter funnits, speciellt i samband med att de lokala styrelserna etablerades.

Det förekommer visserligen kontakter mellan kommunen och de aktuella skolorna hösten 1999 men de har inte initierats av de lokala styrelserna. Styrelserna intar inte heller någon framträdande position i dessa vardagliga kontakter. Vid det första panelsteget hade politikern blivit kontaktad av representanter från Tallskolan för att diskutera en modernisering av skolan men det var inte brukarstyrelsen som initierade den diskussionen.⁹⁶ Tjänstemannen har inte heller blivit kontaktad av de lokala styrelserna. Trots att det är vanligt att enskilda föräldrar tar kontakt med henne, har hon aldrig märkt att man har diskuterat en sak i en lokal styrelse som man sedan kommer till den kommunala nivån med. Skolchefen har löpande kontakter med rektorerna men tycker inte att de lokala styrelserna är särskilt framträdande i det sam-

manhanget: "Jag har aldrig stött på situationen att jag har pratat med rektorn och rektorn säger att 'ja jag ska prata med min styrelse'", förklarar han och tillägger: "Det har jag aldrig stött på. De är osynliga skulle jag vilja säga i de sammanhangen."⁹⁷

Intrycket att den här typen av kontaktytor lyser med sin frånvaro förstärks då ordföranden i barn- och ungdomsnämnden vid det första intervjutillfället berättar att hennes tanke är att "bjuda in dom här lokala styrelserna i stan, allihop, och prata med dom och höra hur dom tycker att det har varit och hur dom tycker att de skulle vilja utveckla sitt arbete"⁹⁸, samt av att hon vid det andra panelsteget har skickat brev till de lokala styrelserna och talat om att man i kommunen står till deras förfogande och att de gärna får höra av sig.⁹⁹ Det verkar alltså finnas en ambition men den har inte givit några direkta resultat.

Det finns ett par exempel på gemensamma träffar mellan de lokala styrelserna och representanter för kommunen, de så kallade ordförandekonferenserna. Dessa träffar har initierats av kommunen¹⁰⁰ och har ägt rum vid åtminstone ett par tillfällen i början av kommunens försöksverksamhet med de lokala styrelserna. Strax innan det första panelsteget hade den före detta ordföranden i Granskolans lokala styrelse varit på vad han, på grund av det svaga intresset från brukarstyrelsernas sida, trodde skulle bli det sista mötet.¹⁰¹ Även Tallskolans lokala styrelse har varit representerad genom rektorn vid en ordförandekonferens.¹⁰² Ingen av de kommunala företrädarna säger dock något som tyder på att de har varit på dessa ordförandeträffar. Det kan betyda två saker, antingen att ingen från kommunen har närvarat eller desto troligare att andra kommunala representanter har närvarat.¹⁰³ Under senare delen av undersökningsperioden kan vi inte hitta några hänvisningar till träffar vare sig i protokollen eller i intervjuerna med rektorerna eller ordförandena.

Däremot skall det nämnas att kontakter togs i samband med de lokala styrelsernas införande under hösten 1998, vilket ligger i linje med kommunens initialt positiva inställning till de lokala styrelsernas införande. Ordföranden i styrelsen på Granskolan har varit på minst ett informationsmöte med kommunen i december 1998.¹⁰⁴ På Tallskolan planerade man under hösten 1998 att anordna en utbildningsdag men det kan inte verifieras att den faktiskt ägde rum.¹⁰⁵

Brukarstyrelserna och den politiska processen

Det har alltså förekommit sporadiska kontakter mellan kommunen och brukarstyrelserna. Men kontakterna är inte frekventa och sammantaget tyder det på att kommunen inte drivs av ambitionen att göra brukarstyrelserna delaktiga i den kommunala processen. Denna tolkning förstärks av att man i kommunen inte heller väljer att låta brukarstyrelserna yttra sig i frågor innan beslut skall fattas på kommunal nivå, vilket vi såg exempel på i Sydstad. Det har visserligen förekommit att man har använt de lokala styrelserna som remissinstans. Det skedde i arbetet med att revidera de politiska målen för skolan, vilket bedrevs hösten 1999.¹⁰⁶ Men i detta arbete inkluderas inte bara de lokala styrelserna. Även de andra skolornas föräldraråd eller motsvarande har kontaktats i samma syfte. I Granskolans protokoll noteras bara att det sker ett revideringsarbete i kommunen¹⁰⁷ och i Tallskolans protokoll syns inga spår av denna förfrågan. Därmed kan man ifrågasätta hur stort utrymme styrelserna egentligen hade att yttra sig i frågan. Det har inte heller förekommit i några andra sammanhang.¹⁰⁸

I vilken utsträckning vill då *brukarstyrelserna* vara delaktiga i den kommunala politiken? I kapitel 5 redogjorde jag för brukarstyrelsernas initiativ för kontakter med kommunen. Där framkom att brukarstyrelsen vid Granskolan vände sig till kommunen med skrivelser i början av undersökningsperioden men att aktiviteten avtar med tiden. Från Tallskolans sida har dylika påverkansförsök förekommit hela perioden. Inte någon av styrelserna kontaktade emellertid kommunen i informationssyfte. Dessutom visade det sig att påverkansförsöken såväl från Granskolans som från Tallskolans sida riktades till andra aktörer än barn- och ungdomsnämnden och förvaltningen. Därför är det inte konstigt att de här intervjuade kommunala företrädarna inte kan redogöra för dessa påverkansförsök¹⁰⁹, vilket framkommer nedan.

Skolchefen, nämndordföranden och tjänstemannen anser inte att de lokala styrelserna är särskilt aktiva när det gäller att ta olika typer av kontakter med kommunen. Hösten 1999 ses det som ganska naturligt att de inte försöker påverka kommunen i olika frågor eftersom verksamheten är relativt nystartad. Däremot är de förvånade över att aktiviteten inte har ökat fram till våren 2001.

Vid det första panelsteget har brukarstyrelserna inte tagit några direkta initiativ för att försöka påverka den förda politiken, menar

skolchefen, nämndordföranden och tjänstemannen. Skolchefen kan inte erinra sig att de aktuella brukarstyrelserna har kontaktat honom i syfte att driva någon speciell fråga. Några skrivelser där de begär något eller uttrycker vad de vill på ett speciellt område har han aldrig mottagit. Han reserverar sig för att han har suttit på sin post för kort tid, men tror samtidigt inte att det faller sig naturligt för dem att ta sådana initiativ i nuläget:

De lokala styrelserna är mer inne i en sån här fas då man kraftsamlar omkring sin egen utveckling snarare än att ta ytterligare kliv för att påverka.¹¹⁰

Ett och ett halvt år senare är man däremot lite förvånad över att brukarstyrelserna inte tar fler initiativ. Ingen av de kommunala företrädarna har upplevt att brukarstyrelserna på de aktuella skolorna har vänt sig till dem i syfte att driva någon särskild fråga. Avsaknaden av initiativ från deras sida är något som de är förvånade över. Tjänstemannen "[t]rodde att det skulle hända mer. Jag trodde att de skulle puscha mer, att de skulle bli mer aktiva, att de skulle känna sina rättigheter."¹¹¹ En liknande uppfattning finns hos ordföranden i barn- och ungdomsnämnden som också hade trott "[a]tt de skulle vara mer aktiva. Det hade jag trott. Och att de skulle vara tuffare mot oss politiker. Ställa större krav och så än vad jag upplever att de gör."¹¹²

Sammanfattning

Det sammanfattande intrycket av den inbördes relationen mellan kommunen och de lokala styrelserna så här långt är att kontakterna är förhållandevis utvecklade. Förutom de formella kontakter som verksamheten föreskriver har varken kommunen eller de lokala styrelserna tagit några direkta initiativ till kontakter. Det kan också diskuteras om det från kommunens sida egentligen finns någon uttryckt vilja att göra brukarstyrelserna delaktiga i den politiska processen. I de kommunala företrädarnas ögon drivs inte heller brukarstyrelserna av någon ambition att göra sig hörda i kommunen. Det finns alltså inte mycket som tyder på att det sker en direkt dialog.

En ljum inställning

En tredje indikator på i vilken utsträckning relationen mellan kommunen och brukarstyrelsen präglas av samverkan och dialog är de kommunala företrädarnas *inställning* till eventuell samverkan med brukarstyrelserna. Hittills har analysen visat att det finns vissa kontaktytor mellan Mellanstads kommun och brukarstyrelserna men de är inte frekventa. Kommunen försöker inte heller göra brukarstyrelserna delaktiga i den kommunala processen genom att låta dem yttra sig i frågor som berör dem. Vilken inställning har då kommunen till brukarstyrelserna och deras delaktighet i den kommunala politiska processen?

I Mellanstad framkommer *för det första* farhågor för att problem och konflikter kan uppstå i kommunen även om man, med något undantag, inte säger sig ha upplevt några konflikter i praktiken. Hösten 1999 är den dominerande uppfattningen i kommunen att det finns risk för konflikter och motsättningar mellan de lokala styrelserna och den representativa demokratin. Det representativa systemet kan bli utsatt för stora påfrestningar. Exempelvis befarar skolchefen att det kan bli svårt för den politiska nivån att stå emot de påtryckningar som kan komma från de enskilda brukarstyrelserna, exempelvis i ombyggnadsfrågor. Ett av de inledande citaten i kapitlet illustrerar denna uppfattning:

Det är inte särskilt intressant för den enskilda föräldragruppen att höra motargumenten att då räcker inte pengarna till att renovera på en annan skola. Alltså svaren blir väl ofta – det skiter väl vi i – ungefär. Den här skolan *behöver* det, man tar inte argumenten. Och det finns en risk att man får en, att man ruckar, för det här systemet är ju väldigt känsligt. Insändarstormar i tidningarna och det är klart att en politiker, det är svårt att stå emot i det läget. Man ska bli omvald och man ska liksom ..., medborgarna ska tycka att politiken är bra.¹¹³

Han fortsätter så här:

Alltså från vårt perspektiv är såna här frågor solklara. Vi vet liksom vad som är vårt ansvar på vår nivå. Men jag ser väl också framför mig scenarion där krafterna blir så stora att vi kanske måste vika oss. [...] Det kanske kommer att bli vår utgång att vi lägger mer pengar,

mot bättre vetande, på en ombyggnad av en skola till förfång för andra ungar som skulle ha större behov av det. Det vill säga går emot vårt uppdrag för att krafterna blir för stora.¹¹⁴

En liknande uppfattning finns hos nämndordföranden. Hon anser att den representativa nivån som "har till uppgift att just se helheten" kan få problem om brukarstyrelserna inte ser sig själva som en del av den kommunala organisationen. Även tjänstemannen befarar att de lokala styrelserna kommer att slåss för sin skola utan att direkt ta någon hänsyn till helheten i kommunen.

Skolchefen befarar alltså att det kan bli svårt för den politiska nivån att stå emot krav från brukarstyrelserna. Nämndordföranden och tjänstemannen tror dock att det representativa systemet kan lära sig hantera denna typ av påtryckningar. Politikern anser det nödvändigt att ta diskussionen med brukarstyrelserna. "Enda lösningen [...] är att samtala, prata med varandra. [...] Då tror jag att dom flesta frågor löser sig"¹¹⁵, säger hon.

Ett och ett halvt år senare finns farhågan kvar. Exempelvis ser politikern en risk att brukarstyrelserna blir väldigt lokala och inte ser sig själva som en del i den helhet de faktiskt tillhör. Hon förklarar det så här:

[P]å den här centrala nivån där jag med flera befinner mig så har vi ansvar för helheter. Alltså vi har ansvar för alla barnen i stan. Men den lokala styrelsen förstås, det finns en risk att man blir väldigt lokal. Och att allt utanför staketet är ointressant. Eller det tar man inte till sig eller det orkar man inte. Utan det blir den enskilda sfären som blir det viktiga. Och det ska det också vara. Men det är klart att, att man måste också se sig själv i ett sammanhang. Och om man vägrar att göra det så kan det uppstå svårigheter.¹¹⁶

Det är en sak att man befarar problem. Det är en helt annan sak om man *faktiskt upplever* problem. Här råder det delade meningar. Tjänstemannen har inte upplevt några konflikter och tror att det beror på att aktiviteten från de lokala styrelsernas sida är låg. De lokala styrelserna har "inte gjort något större väsen av sig"¹¹⁷ och därför har det inte heller uppstått några problem. Däremot upplever nämndordföranden och skolchefen konflikter – men det är oklart om de har uppstått på

grund av de aktuella brukarstyrelserna – samtidigt som man har olika erfarenhet av dessa konflikter. Politikerns erfarenhet är att kommunen kan hantera situationen men skolchefen erfar annorlunda. Så här säger politikern respektive skolchefen:

Jag har stött på enskilda problem eller problem på enskilda skolor men de har löst sig genom diskussion och samtal och då har man förstått varandra och hittat lösningar. Så jag hör till de där optimisterna som tror att får man bara prata med varandra så löser sig det mesta. Det är min grundfilosofi.¹¹⁸

[J]ag menar det klassiska argumentet: Så här kan det bara inte få se ut. Utan det här måste man göra något åt och alldeles oavsett om det saknas resurser så det måste man fixa här. Utan att man då liksom tar hänsyn till att ja men då tar man resurser från något annat prioriterat område. Den konflikten kommer in jämnt och ständigt, det gör den. Men många fall om man förklarar vad är det för spelregler som finns så går det. Men det är inte alltid som det håller ändå. Ibland tar man inte ens kloka argument.¹¹⁹

Att kommunens inställning är avvaktande förstärks också av att man inte anser det finnas någon anledning att ha tätare kontakt med de skolor som har lokala styrelser än med de skolor som inte har det. Detta förstärker intrycket att det inte ses som angeläget att göra just de lokala styrelserna delaktiga. ”Vi behandlar alla skolor likadant”, säger tjänstemannen med ansvar för skolutvecklingsfrågor och fortsätter:

Jag menar, alla får den information de ska ha. [...] Så vi behandlar dem inte speciellt. Det är som jag sa, andra skolor kanske har föräldraråd eller någonting annat.¹²⁰

Skolchefen kan inte heller se att det finns någon poäng med tätare kontakter, utan säger att han ser

... det mer att utveckla den egna, den egna verksamheten som huvudsaken. Annars är risken att vi har lokala styrelser som fungerar som kravmaskiner för den egna verksamheten. Och jag har mera sett det som ett komplement till andra utvecklingsformer för den egna verksamheten.¹²¹

Han menar vidare att om man skall få till stånd en dialog måste kommunen visa att man tar frågan på allvar, vilket han inte upplever att man gör:

Men då måste man ta frågan på allvar. [...] Idag gör vi kanske inte det i så hög utsträckning. Men om vi hade ambitionen totalt sett, en kraftfull ambition som delades mellan alla nivåer, att nu ska vi ha det här, då skulle man naturligtvis jobba mera inriktat på utbildning, information och dialog på alla nivåer. Kanske träffa de lokala styrelserna varje år och diskutera lite grand och använda dem som referens på något sätt. Men idag känns inte det riktigt så angeläget eftersom [...] det är bara en av de inflytandeformer som finns i kommunen.¹²²

Politikern däremot anser att det är önskvärt med en tätare kontakt och framhåller att det är synd att det inte har blivit så. Det är emellertid inte upp till kommunen att ta den typen av kontakter utan något som åligger de lokala styrelserna själva. En trolig förklaring till varför de inte kontaktar kommunen i större utsträckning är att de är nöjda med verksamheten så som den fungerar. "Om man upplever att vi beslutar någonting som går emot vad man tycker, det är då mötet sker"¹²³, förklarar hon.

För egen del kan man emellertid, *för det andra*, se vissa fördelar.¹²⁴ I viss utsträckning ser de kommunala företrädarna en fördel i form av ökad insikt i olika frågor. Ordföranden i barn- och ungdomsnämnden har lärt sig att "det krävs ett målmedvetet arbete från vår sida om man ska få till stånd såna här lokala styrelser."¹²⁵

Skolchefen är inne på samma linje och "tror att det finns många andra vägar som i många fall kan vara mycket mer framgångsrika [...] Det är väl det som jag möjligtvis har lärt mig"¹²⁶, säger han.

Tjänstemannen drar också erfarenheten att det här med lokala styrelser bara är ett sätt som står till buds för att engagera föräldrarna. En viktig lärdom är att "folk måste få engagera sig på sina egna villkor."¹²⁷

Exempelvis menar skolchefen att de lokala styrelserna har givit honom ytterligare en diskussionspartner:

Det är klart att det har påverkat mitt arbete, men i mindre utsträckning. Inte alls särskilt betydande. Men att jag har fått ytterligare en

referenspunkt när det gäller att diskutera skolan eller att fullgöra mitt uppdrag och som jag kan ha en viss glädje av naturligtvis. För att få skapa en ökad bredd och få in flera synpunkter. Så på det sättet har det spelat en roll.¹²⁸

Tjänstemannen med ansvar för skolutvecklingsfrågor har en liknande uppfattning. Kontakten med brukarstyrelserna innebär att hon "har en grupp som man direkt kan vända sig till om man vill ha svar"¹²⁹, vilket hon anser vara positivt. Politikern anser att kontakterna med brukarstyrelserna har gjort vissa problem på skolorna tydligare för henne. De har gjort henne uppmärksam på vissa sammanhang där det finns problem och där man från kommunens sida kanske inte lyckas fullt ut med att leva upp till de politiska målen.

Rektorernas inställning är tvetydig. Att de lokala styrelserna har bidragit till en ökad arbetsbelastning anser båda rektorerna. "Det tar lite tid att administrera"¹³⁰, säger Granskolans rektor. "Det är kvällsmöten och det är rent administrativt [arbete] med att det ska ut utskick, kallelser, protokoll"¹³¹, säger Tallskolans rektor.

Vidare upplever båda rektorerna till att börja med att de har funnit ett stöd i styrelsen. Granskolans rektor tycker vid det första intervju-tillfället att det är bra att ha en diskussionspartner att bolla idéer med. Tallskolans rektor upplever vid denna tidpunkt att hon har ett aktivt stöd från föräldrarna. Hon kunde ringa och diskutera olika frågor med den dåvarande ordföranden och det kändes som en styrka att ha styrelsen bakom sig.¹³²

Sedan tar utvecklingen olika riktningar på de båda skolorna. Granskolans rektor säger vid det andra intervju-tillfället att han har haft enormt stöd av den lokala styrelsen i ett som han upplever "kinkigt ärende" med att slå samman klasser inför föregående läsårsstart.¹³³ Rektorn på Tallskolan upplever emellertid nu att den lokala styrelsen innebär flera problem för hennes del eftersom hon upplever att samarbetet med den i stora delar nyvalda styrelsen har skurit sig.¹³⁴ Det är framför allt ordförandens sätt att planera styrelsens möten som hon har synpunkter på:

[På sista mötet] sa jag att jag inte kan ställa upp på det här. Jag vill ha en förberedd dagordning och den ska du och jag göra tillsammans

och du måste komma hit och vi förbereder. Att ha så här dåligt förberedda möten, det vill inte jag avsätta min tid för.¹³⁵

Men samtidigt är det rektorn på Granskolan som befarar en försvagad maktposition för egen del. Vid det första intervjutillfället befarar han en maktförskjutning från tjänsteman till lekman som gör att han upplever att han "inte har full beslutsrätt."¹³⁶ Vid det andra intervjutillfället ser han en uppenbar risk för att den egna maktpositionen kan försvagas men han betonar samtidigt att han inte avser att låta det hända. Han har

... talat om för lokala styrelsen att ni får ta vilka beslut ni vill. Om jag inte gillar det kommer jag bara att reservera mig. Det ger en klar varning till dem.¹³⁷

På Tallskolan ser rektorn vid det första intervjutillfället en risk för att den egna positionen försvagas om det skulle vara så att föräldrarna i den lokala styrelsen har åsikter som tydligt avviker från rektorns och personalens åsikter. Någon sådan situation har hon inte upplevt vare sig vid det första eller andra intervjutillfället.

Sammanfattning

Inställningen i Mellanstad är inte lika positiv som i Sydstad. Tvärtom befarar de kommunala företrädarna att brukarstyrelserna innebär problem för den representativa demokratin. I vissa fall kan man se fördelar för den egna rollen men man lyfter samtidigt fram problemen. Detta är farhågor som tenderar att stå sig över tid. Även på skolnivå är inställningen lite ifrågasättande i och med att rektorerna ser vissa problem för det egna uppdraget som rektor. Sammantaget förstärker dessa resultat bilden av en relation mellan kommunen och brukarstyrelserna som inte i så hög utsträckning präglas av samverkan och dialog.

Jämförelsen

Den kommunala organiseringen med avseende på relationen till de lokala styrelserna skiljer sig åt i de båda kommunerna såtillvida att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna visar sig vara inriktad på dialog och samverkan i betydligt större utsträckning i Syd-

stad än vad som är fallet i Mellanstad. Vid första anblick är detta ett oväntat resultat givet de antaganden om relationens utveckling som gjordes med utgångspunkt i den tidigare styrningskulturen i de båda kommunerna. En viktig uppgift i detta avslutande avsnitt är därför att diskutera hur det kan komma sig att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklas i riktning mot samverkan och dialog i Sydstad där det vid tiden för reformens införande råder en traditionell styrningskultur utan någon direkt erfarenhet av olika lokala deltagandeformer. Och tvärtom, hur kan det komma sig att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna i Mellanstad inte präglas av samverkan och dialog i någon större utsträckning när styrningskulturen vid tiden för införandet var just samverkansinriktad?

Men vi börjar med att sammanfatta den under undersökningsperioden framväxande relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna. Flera saker tyder på att relationen präglas av samverkan och dialog i större utsträckning i Sydstad än i Mellanstad. En första skillnad har att göra med *brukarstyrelsernas formella mandat samt hur det upplevs i praktiken i de båda kommunerna*. I Sydstad är den kommunala delegationen omfattande eftersom kommunen på ett tidigt stadium beslutade att delegera alla befogenheter till de lokala styrelserna. Samtidigt skrev man in i arbetsordningen för de lokala styrelserna att styrelserna skall besluta i frågorna. I Mellanstad är delegationen inte lika långtgående. Kommunen öppnade visserligen upp för möjligheten att delegera samtliga befogenheter till styrelserna men lät det vara en fråga för styrelserna själva att komma med synpunkter på vilka befogenheter man vill arbeta med. Bilden av att brukarstyrelsernas formella position är mer framträdande i Sydstad än i Mellanstad förstärks också av att synen på brukarstyrelsernas position skiljer sig mellan de båda kommunerna. I Sydstad är man av uppfattningen att de lokala styrelserna i realiteten skiljer sig från tidigare former av föräldrainflytande. I Mellanstad börjar man efter hand ifrågasätta om så verkligen är fallet.

Även med avseende på kontaktytorna framträder tydliga skillnader mellan kommunerna. Kontaktytorna är betydligt mer utbredda i Sydstad än i Mellanstad. I Sydstad förekommer kontakter under hela undersökningsperioden även om de är mer frekventa i början av perioden. Utöver de formella kontakter som stadgarna för verksamheten föreskriver, har man haft flera gemensamma träffar där man har utbytt

information och diskuterat olika frågor. Kommunen har också tagit initiativ till flera av träffarna. Politikern vittnar om att han vid flera tillfällen har träffat representanter för de aktuella brukarstyrelserna och legitimerar styrelsen genom att ha kontakter med just föräldrarna. I Mellanstad är kontakterna mer sporadiska. Förutom något gemensamt informationsmöte i samband med de lokala styrelsernas införande (innan undersökningsperiodens början), saknas gemensamma kontaktytor. Man säger sig fundera på att anordna gemensamma träffar men det har inte skett under den aktuella perioden. Skolchefen tycker dessutom att det kan diskuteras om man har tagit försöksverksamheten riktigt på allvar eftersom man inte har upprättat en direkt dialog med de lokala styrelserna. Vare sig politikern eller skolchefen kan erinra sig några personliga kontakter med brukarstyrelserna.

Ytterligare en skillnad när det gäller kontaktytorna är syftet med kontakterna. I Sydstad har man ambitionen att göra brukarstyrelserna delaktiga i den politiska processen. Vid ett par tillfällen har brukarstyrelserna ombetts yttra sig i specifika frågor. Till att börja med tycker man sig ha tätare kontakter med de skolor som har lokala styrelser än med de skolor som inte har det, vilket upplevs som positivt. I Mellanstad ser man ingen anledning att göra de lokala styrelserna delaktiga i den politiska processen på något annat sätt än att de deltar på samma basis som de andra skolorna i kommunens remissförfarande.

Även när det gäller de lokala styrelsernas egen aktivitet i förhållande till den kommunala nivån kan man se vissa skillnader mellan kommunerna och till viss del mellan skolorna i respektive kommun. Men här finns också vissa likheter mellan kommunerna. Förutom att delta på de gemensamma informationsmötena kan vi i Sydstad se åtskilliga exempel på att styrelserna på Björkskolan och Ekskolan kontaktar kommunen. Initiativen skiftar karaktär under undersökningsperiodens gång. I periodens början kanaliseras kontakterna genom det föräldranätverk som då var nystartat i kommunen men mot slutet av perioden handlar det till övervägande del om enskilda påverkansförsök. I första hand har syftet med den här typen av kontakter varit att påverka det kommunala beslutsfattandet och kan därför tyckas tyda mer på konfrontation än på en önskan att föra en dialog med kommunen. Men om man granskar påverkansförsöken lite närmare visar det sig att nätverket ledde fram till en allians mellan föräldrarna och barn-

och ungdomsnämnden. Tillsammans försökte man påverka kommunen vilket resulterade i ett faktiskt inflytande. Detta är, om något, ett tecken på att man har fört en dialog med kommunen. Dessutom finns det flera exempel på att framför allt Ekskolans lokala styrelse kontakter kommunen för att skaffa information i olika frågor. Att man ser möjligheten att göra det tyder i sig på att det finns ett deltagarvänligt klimat i kommunen.

Även i Mellanstad försöker de lokala styrelserna påverka den kommunala politiken. Båda styrelserna kontakter kommunen med olika skrivelser. Tallskolan är dock mer aktiv i det här avseendet än vad Granskolan är. Det visar sig dock att skrivelserna riktas till andra instanser i kommunen än barn- och ungdomsnämnden med tillhörande förvaltning, vilket kan förklara varför de kommunala företrädarna i Mellanstad inte märker av någon aktivitet från deras sida.

En tredje skillnad mellan kommunerna har att göra med *kommunens inställning till brukarstyrelserna och deras roll*. De kommunala företrädarna i Sydstad har över lag en positiv inställning till brukarstyrelserna och ser att samverkan ger flera fördelar för den representativa demokratin och för det egna uppdraget. Uppfattningen förekommer både på kommunal nivå och på lokal nivå hos rektorerna. I Mellanstad befarar man problem och svårigheter förknippade med det egna demokratiska uppdraget att se till helheten. Inte heller hos rektorerna finns någon entydigt positiv inställning.

Relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna i Sydstad är således i hög grad präglad av dialog och samverkan. De lokala styrelserna har ett framträdande mandat i teorin och i praktiken och det finns utbredda kontaktytor mellan aktörerna samt vad som förefaller vara en relativt ömsesidig ambition att föra en dialog med den andra parten. De kommunala företrädarna har dessutom en positiv inställning till brukarstyrelserna och deras betydelse för den representativa demokratin och det egna uppdraget. I Mellanstad är dialogen inte lika framträdande. Brukarstyrelsernas formella mandat är ifrågasatt och kontaktytorna är endast sporadiska. Inställningen till brukarstyrelserna är lite varierande såtillvida att man kan se vissa fördelar för det egna uppdraget som politiker och tjänsteman. Samtidigt befarar man emellertid genomgående under perioden att det kan uppstå problem i förhållande till den representativa demokratin.

Ett oväntat resultat

Hur skall vi förstå den här utvecklingen? Vad kan det bero på att den samverkansinriktade styrningskulturen som råder vid tiden för styrelsernas införande i Mellanstad – vilken yttrar sig i en bred erfarenhet av satsningar på lokala deltagandeformer och en strävan att utveckla formerna för de lokala styrelsernas verksamhet i samverkan med företrädare för skolorna – inte tycks resultera i någon samverkan i praktiken? Istället är det i Sydstads kommun som vi ser exempel på en samverkan i praktiken, detta i kommunen som vid reformens införande inte hade någon direkt erfarenhet av andra deltagandesatsningar och där införandet av reformen i hög grad styrdes från central kommunal nivå. Låt mig diskutera några tänkbara förklaringar till varför utvecklingen tar den här riktningen.

Låt oss först beakta vad den tidigare erfarenheten av lokala deltagandeformer i kommunen egentligen betyder för etableringen av en relation till brukarstyrelserna. Det förefaller alltså inte vara så att en utbredd erfarenhet gör att man lättare utvecklar en dialog och samverkan med brukarstyrelserna. Hur kan det komma sig att det snarare förhåller sig tvärtom? Vi vet visserligen inte vilken erfarenhet Mellanstads kommun i praktiken har dragit av sina satsningar på medborgerligt deltagande men den bild som framträder här kan tyda på en reformtrötthet i kommunen. Kanske har man genom de tidigare satsningarna fått uppleva konflikter med det representativa demokratiska systemet? Med utgångspunkt i ett aggregativt demokratiideal kan ett utbrett medborgerligt deltagande förväntas leda till konflikter och instabilitet och svårigheter att styra samhällsutvecklingen. Kanske är det en sådan erfarenhet som lyser igenom när de kommunala företrädarna i Mellanstad uttrycker farhågan att brukarstyrelserna försvårar det demokratiska uppdraget och därigenom riskerar att undergräva den representativa demokratin?

Det utbredda medborgerliga deltagandet i Mellanstad kan också betyda att kommunen inte har någon anledning att behandla de lokala styrelserna på något speciellt sätt. De skolor som inte har lokala styrelser sägs jobba med föräldrainflytande i andra former, vilket kan vara en anledning till att de kommunala företrädarna inte ser någon anledning att behandla de lokala styrelserna speciellt. Av praktiska skäl kan det vara svårt att upprätthålla en särskild relation till de enskilda

brukarstyrelserna. Istället hävdar kommunen att styrelserna deltar i kommunens remissförfarande på samma villkor som alla andra skolor. Men samtidigt är det förvånande att detta inte avspeglas i styrelsernas protokoll i större utsträckning än vad det faktiskt gör. Det tyder på att det inte är speciellt vanligt att man låter brukarstyrelserna yttra sig i olika frågor innan man fattar beslut i kommunen.

Omvänt kan alltså bristen på liknande erfarenhet i Sydstad innebära att kommunen inte har någon förutfattad mening om vilka problem brukarstyrelserna skulle kunna innebära för den representativa demokratin. Man är, så att säga, fortfarande entusiastisk. Och eftersom det inte finns något utbrett deltagande vare sig på andra skolor eller inom andra verksamheter – åtminstone var det fallet vid tiden för de lokala styrelsernas införande – så kan det vara praktiskt enklare att lägga ner tid och kraft på att upprätta en väl fungerande relation än vad som hade varit fallet om detta var en utbredd verksamhet. Men att den positiva inställningen står sig under hela undersökningsperioden tyder på att det inte handlar om någon övergående entusiasm.

En annan faktor att diskutera är vilka förväntningar på sitt eget och brukarstyrelsernas agerande de kommunala företrädarna har utifrån den rådande styrningskulturen i kommunerna. Kan en del av förklaringen ligga i att processen utvecklas på ett sätt som inte svarar mot förväntningarna? Beakta till exempel skillnaderna i delegation mellan de båda kommunerna. I Sydstad tar man steget fullt ut och delegerar alla befogenheter som förordningen ger möjlighet till. I Mellanstad är man mer återhållsam. Det betyder att styrelserna i Sydstad har ett mer framträdande mandat i kommunen än vad styrelserna i Mellanstad har. Desto större anledning har alltså Sydstad att upprätta en dialog med styrelserna. Ju större makt och inflytande de har desto större anledning att följa upp verksamheten och att samverka med dem. Det begränsade mandatet hos styrelserna i Mellanstad ger inte kommunen någon direkt anledning att följa upp verksamheten. Det kan, så att säga, ses som riskfritt att släppa kontakten med "ofarliga" lokala styrelser.

En del av den samverkansinriktade styrningskultur som råder i Mellanstad vid tiden för de lokala styrelsernas införande är inställningen att de lokala styrelserna skall införas i samverkan med skolorna själva. Skolorna får själva vara med och utforma verksamheten inom vissa men ganska vida ramar. Styrelserna kunde själva lämna synpunkter på

arbetsordningen och på vilka befogenheter man vill ha delegerade till sig. Kommunens uppgift är att tillhandahålla information och fatta de övergripande besluten. Detta kan tyda på att kommunen har relativt höga förväntningarna på ett engagemang och en delaktighet från styrelsernas sida och samtidigt att man tonar ner sin egen roll. Det kommer inte an på kommunen, menar man, att få till stånd en dialog med brukarstyrelserna. När det sedan visar sig att styrelserna inte söker kontakt med kommunen i den utsträckning man förväntar sig – det framkommer mycket riktigt i analysen att kommunen är lite förvånad över att styrelserna inte är mer aktiva än vad de är – förefaller man stå lite frågande inför fortsättningen. Brukarstyrelserna lever inte upp till förväntningarna och själv har man ingen egentlig beredskap för att hantera situationen. Kanske är det precis denna insikt skolchefen ger uttryck för när han säger att kommunen inte har tagit detta med att upprätta en dialog med brukarstyrelserna på tillräckligt stort ansvar, utan i framtiden bör jobba mer på att utveckla formerna för detta?

I Sydstad kan det på motsatt sätt ligga i den traditionella styrningskulturen att se sig själv som en drivande aktör. Man strävar inte efter att göra styrelserna delaktiga i själva genomförandet av reformen och därför har man heller inga direkta förväntningar på aktivitet från styrelsernas sida. Istället förefaller man se det som kommunens uppgift att styra upp formerna för verksamheten men också att vara drivande i relationen till de lokala styrelserna. När man då märker att styrelserna faktiskt är aktiva i förhållande till kommunen blir man kanske sporrade till att utveckla dialogen ännu mer. Man kommer, till skillnad från Mellanstad, in i en positiv spiral där brukarstyrelsernas aktivitet sporrar kommunen och det faktum att brukarstyrelserna märker respons från kommunens sida sporrar dem att gå vidare och söka fortsatta kontakter.

I ett avseende svarar emellertid resultatet med avseende på skillnaderna i relationen mellan kommunerna och brukarstyrelserna i de båda kommunerna upp till de inledande förväntningarna, nämligen att utvecklingen faktiskt skiljer sig åt i de båda kommunerna. Det faktum att processen i kommunerna har visat sig utvecklas på olika sätt skapar goda möjligheter för slutsatsdragning i den fortsatta analysen. De organisatoriska förutsättningarna för att en deltagardemokratisk utveckling skall äga rum bland föräldrarna i brukarstyrelserna har nu visat sig vara mer gynnsamma i Sydostads kommun än i Mellanostads kommun.

7 Mönster för deltagardemokratisk utveckling

Det måste ha varit alla de här bitarna som man har fått som styrker upp det. Jag kan inte tänka mig något annat. För sån här har jag inte varit innan. Alltså det måste vara så att kunskaperna här – lite här och lite där – gör att man blir lite starkare och lite säkrare.¹

Jag [vet] inte om jag tycker att det har gjort någon skillnad. Inte nu. Då möjligen. Om det var någonting vi ville gemensamt i styrelsen, [...] då kändes det som att man kanske var lite starkare just då. Att kunna trycka på, att vi, den lokala styrelsen tyckte. Och vi är så här många! Och vi vet att vi ska ha inflytande! Men inte annars som bara jag heller.²

Dessa citat återger två röster om erfarenheten av deltagandet i brukarstyrelsen. När den första föräldern funderar över anledningen till att hon nu vågar ringa kommunpolitikerna och säga sin mening drar hon slutsatsen att det måste ha med hennes engagemang i styrelsen att göra. För, som hon säger, "sån här har jag inte varit innan."³ Den andra föräldern tycker däremot inte att engagemanget i styrelsen har stärkt hennes politiska självförtroende. I detta kapitel studeras huruvida deltagandet i brukarstyrelserna ger upphov till en deltagardemokratisk utveckling. Fungerar deltagandet som en skola i demokrati? I kapitlet studeras också om den deltagardemokratiska utvecklingen varierar med de organisatoriska förutsättningarna i kommunerna och i de enskilda skolorna.

Till grund för analysen ligger den modell för den deltagardemokratiska processen som jag utvecklade i kapitel 3. Modellen förutsätter en deltagardemokratisk utveckling i tre huvudsakliga steg: ökad demokratisk kompetens i rollen som förälder och ökad demokratisk kompetens i rollen som medborgare samt ökad beredskap för politiskt deltagande. Den demokratiska kompetensen består av politiskt självförtroende, kunskap om och intresse för politiska förhållanden

med avseende antingen på den egna verksamheten, skolan, eller på politiska förhållanden i kommunen.⁴

Analysen i kapitlet är uppdelad i två delar. Syftet med den första delen är att studera om deltagandet i brukarstyrelsen ger upphov till en deltagardemokratisk utveckling och, om så är fallet, att identifiera olika mönster för denna utveckling. Enligt teorin är en positiv erfarenhet av deltagandet en förutsättning för en deltagardemokratisk utveckling. I analysens första del identifieras därför mönstren för utvecklingen med utgångspunkt i föräldrarnas egen erfarenhet av deltagandet. Syftet med den andra delen är att urskilja systematisk variation i deltagardemokratisk utveckling mellan skolorna och/eller kommunerna.

Att söka efter generella mönster i materialet

Analysen av omfattande intervjumaterial av respondentkaraktär anses bestå av två övergripande steg. Först skall det omfattande materialet sammanfattas och kategoriseras för att därefter ligga till grund för sökandet efter generella mönster.⁵ Nedan redogör jag för den systematik som jag har följt i analysen i form av fem olika steg. Syftet med de första tre stegen är att sammanfatta och kategorisera materialet. Syftet med de två avslutande stegen är att identifiera mönster och systematik i materialet.

Det första steget i analysen bestod av att jag läste igenom intervjuerna (eller intervjun) med respektive intervjuperson ett par gånger. Därefter skrev jag en sammanfattning för varje intervjuperson. Genom sammanfattningen tog jag fram det karakteristiska för den deltagardemokratiska utvecklingen för varje intervjuperson.⁶ *Det andra steget* bestod av att jag kategoriserade intervjuutsagorna under de steg i den deltagardemokratiska processen som identifierades på teoretisk väg. De utsagor som bedömdes handla om exempelvis upplevelsen av styrelsens inflytande placerades under rubriken "inflytande", de utsagor som bedömdes handla om kunskap om kommunala förhållanden placerades under rubriken "kunskap om kommunen" och så vidare.

Det tredje steget i analysen bestod i att jag tilldelade respektive intervjuperson ett värde för varje steg i den deltagardemokratiska utvecklingen. Syftet med denna del av analysen var att för varje steg

i den deltagardemokratiska processen ta ställning till huruvida det hade skett en utveckling hos den enskilde intervjupersonen i deltagardemokratisk riktning. Med andra ord har materialet dikotomiserats.⁷ Konkret innebar arbetet att jag för varje intervjuperson skrev ner vilket värde personen ifråga tilldelades (för respektive steg) och på vilka grunder personen tilldelades det aktuella värdet. I tolkningsarbetet har jag först och främst utgått från det enligt ovan kategoriserade materialet.⁸ Men jag har också gått tillbaka och betraktat utsagorna i sitt sammanhang. Arbetet resulterade i ett cirka 90 sidor långt dokument som i sin tur sammanfattades på ett "kort" för varje intervjuperson.⁹ Av detta kort framkommer alltså vilket värde varje intervjuperson har tilldelats för varje steg i den deltagardemokratiska processen. Stegen i den deltagardemokratiska processen framkommer av det teoretiskt härledda analys-schemat i figur 7.1.

För erfarenheten av deltagandet har materialet dikotomiserats med avseende på huruvida de deltagande har en *positiv erfarenhet*. Med erfarenhet av deltagandet avses dels erfarenheten av styrelsens inflytandemöjligheter, dels erfarenheten av skolledningens bemötande. För respektive del är den samlade bedömningen avgörande. Konkret betyder det exempelvis att en intervjuperson tilldelas värdet positiv erfarenhet av styrelsens inflytande om han eller hon är nöjd med styrelsens inflytande i stort, även om man upplever att styrelsen inte har haft något inflytande i någon enstaka fråga.¹⁰ I bedömningen av erfarenheterna av deltagandet har hänsyn tagits till tidsperspektivet i den meningen att erfarenheten vid det andra intervjutillfället har tillmätts störst vikt.

För de andra huvudstegen i processen har materialet kategoriserats med avseende på om det har skett en *utveckling i deltagardemokratisk riktning*.¹¹ Med det avses att det sker en "positiv" utveckling över tid. Hur går man till väga för att avgöra om det har skett en förändring över tid?

Tanken bakom att intervjua föräldrarna i brukarstyrelserna vid två tillfällen är att kunna jämföra svaren vid panelsteg 1 med svaren vid panelsteg 2 för att därigenom dra slutsatser om eventuell förändring. Men samtidigt är syftet med samtalsintervjuer att fånga intervjupersonernas egna, subjektiva uppfattningar om ett visst fenomen. Här är det upplevelsen av deltagandet i brukarstyrelserna och vad det har betytt

i termer av deltagardemokratisk utveckling som står i fokus. I den tidigare forskningen har kvalitativa intervjuer rekommenderats för att kunna fånga just processen, det vill säga hur går det till när deltagandet resulterar i en deltagardemokratisk utveckling.¹² Sammantaget har intervjuerna innehållit två typer av frågor: dels frågor där intervju-

Figur 7.1 Analysschema för deltagardemokratisk utveckling bland de föräldrar som deltar i brukarstyrelserna

Den deltagardemokratiska processens olika steg	Positivt värde/ utveckling sker (Värde 1)	Ej positivt värde/ utveckling sker inte (Värde 0)
Inflytande	<i>Positiv upplevelse av styrelsens inflytande</i>	<i>Ej positiv upplevelse av styrelsens inflytande</i>
Bemötande från skollädaingen	<i>Positiv upplevelse av skollädaingenens bemötande</i>	<i>Ej positiv upplevelse av skollädaingenens bemötande</i>
Kunskap om skolan	<i>Ökad kunskap om förhållanden i skolan</i>	<i>Ej ökad kunskap om förhållanden i skolan</i>
Politiskt självförtroende att påverka i skolan	<i>Ökad tilltro till möjlighet att påverka i skolan</i>	<i>Ej ökad tilltro till möjlighet att påverka i skolan</i>
Politiskt intresse "skolfrågor"	<i>Ökat politiskt intresse för skolfrågor</i>	<i>Ej ökat politiskt intresse för skolfrågor</i>
Politiskt intresse "allmänna frågor"	<i>Ökat politiskt intresse för allmänna frågor</i>	<i>Ej ökat politiskt intresse för allmänna frågor</i>
Kunskap om kommunen	<i>Ökad kunskap om förhållanden i kommunen</i>	<i>Ej ökad kunskap om förhållanden i kommunen</i>
Politiskt självförtroende att påverka i kommunen	<i>Ökad tilltro till möjlighet att påverka i kommunen</i>	<i>Ej ökad tilltro till möjlighet att påverka i kommunen</i>
Beredskap för politiskt deltagande	<i>Ökad beredskap för politiskt deltagande</i>	<i>Ej ökad beredskap för politiskt deltagande</i>

personerna får beskriva hur de, vid de båda panelstegen, upplever till exempel sitt politiska självförtroende, dels frågor där de får resonera kring betydelsen av att ha varit med i den lokala styrelsen.

Därför består även tolkningsarbetet av en kombination av "process tänkande" å ena sidan och "panel tänkande" å andra sidan. För att en intervjupersons utsagor skall tolkas som att det har skett en deltagardemokratisk utveckling (i något steg) måste personen själv på något sätt ge uttryck för en sådan utveckling. Men samtidigt har jag, genom att jämföra med tidigare utsagor, möjlighet att verifiera intervjupersonens utsagor. Om intervjupersonen säger att det har skett en ökning i något steg, men inte själv kan koppla det till tiden i styrelsen och min jämförelse mellan utsagorna vid tidpunkt 1 och tidpunkt 2 inte visar på någon ökning, är min tolkning att det inte har skett en utveckling i deltagardemokratisk riktning.

Det skall också tilläggas att bedömningen av huruvida det har skett en utveckling görs oberoende av själva "ingångsvärdet", det vill säga hur intervjupersonerna beskriver nivån på sin kunskap, sitt intresse och så vidare. Det betyder emellertid inte att nivådiskussionen är ointressant. Den kommer att uppta en viss plats i den löpande resultat-redovisningen.

Analysen bygger på intervjuer med två grupper föräldrar: *panelgruppen föräldrarepresentanter* och *gruppen övriga föräldrarepresentanter*.¹³ Panelgruppen föräldrarepresentanter rymmer totalt 18 föräldrar. För denna grupp föräldrar har jag gjort en samlad bedömning av vilket värde respektive intervjuperson skall tilldelas baserat på den intervjuades subjektiva uppfattning om utvecklingen och på min bedömning av utvecklingen, i enlighet med vad som beskrevs ovan. Gruppen övriga föräldrarepresentanter rymmer sammanlagt 13 föräldrar. Analysen i denna grupp bygger i första hand på de intervjuades subjektiva bedömningar av deras eventuella deltagardemokratiska utveckling. Möjligheten att jämföra intervjupersonernas subjektiva bedömning av erfarenheten av att ha deltagit i styrelsen med deras initiala upplevelse saknas alltså. Därför är bedömningsgrunderna för denna grupp av föräldrar annorlunda jämfört med panelgruppen. Dessutom finns det skillnader internt i gruppen övriga föräldrarepresentanter när det gäller hur länge man har varit med i den lokala styrelsen vid intervjutillfället. Som jag visade i genomgången av de lokala styrelsernas

arbete i kapitel 5 har någon förälder bara hunnit vara med på något enstaka möte, medan andra har varit ledamöter under nästan ett år. Sannolikheten att föräldrarna i fråga har hunnit bilda sig en erfarenhet är därför varierande. Sammantaget gör det att intervjuerna från gruppen övriga föräldrarepresentanter, vilket jag skall återkomma till nedan, i första hand fyller ett kompletterande syfte.¹⁴

Det fjärde steget i analysarbetet bestod av att söka efter *systematiska mönster* – det vill säga systematiska likheter – i det kategoriserade materialet. Konkret har detta arbete inneburit att "korten" från panelgruppen har placerats bredvid varandra i olika kombinationer för att se om, och i så fall i vilken utsträckning, det finns en systematik i de processer som framträder på respektive kort. Syftet med att identifiera mönster är att ta fram kärnan, det karakteristiska för varje mönster. Ett mönster kan, men behöver inte nödvändigtvis, karakteriseras av exakt lika värden på de för mönstren aktuella stegen. *Det femte och avslutande steget* i analysarbetet var att söka efter systematiska skillnader och likheter i deltagardemokratisk utveckling mellan skolorna och/eller kommunerna.¹⁵ Skillnader i den deltagardemokratiska utvecklingen mellan typen av skola och/eller kommun framträder då man analyserar i vilken utsträckning de olika mönstren finns representerade bland de intervjuade föräldrarna på respektive skola.

Att intervjuerna med gruppen övriga föräldrarepresentanter endast används i kompletterande syfte betyder att de *inte* ligger till grund för identifieringen av deltagardemokratins mönster. De ligger *inte* heller till grund för analysen av eventuella skillnader i deltagardemokratisk utveckling mellan skolorna och kommunerna. Istället redovisar jag resultaten för gruppen övriga föräldrarepresentanter översiktligt i fotnoterna. Därigenom kan intervjuerna med gruppen övriga föräldrarepresentanter bidra till att stärka stabiliteten i respektive mönster.

Jag inleder nu resultatredovisningen med att övergripande beskriva de identifierade mönstren. Genom deltagandet i lokala vardagliga sammanhang utvecklar medborgarna ett ökat intresse för och engagemang i den offentliga sfären. Så kan huvudtanken i den deltagardemokratiska teorin formuleras. En deltagardemokratisk utveckling i betydelsen ökad demokratisk kompetens i rollen som förälder, vilket tidigare forskning har gett vissa indikatorer på, ligger i linje med deltagardemokratiska antaganden eftersom det sker en läroprocess. En full-

gången deltagardemokratisk utveckling är det emellertid inte tal om förrän läroprocessen sträcker sig till den offentliga sfären. I sökandet efter generella mönster för den deltagardemokratiska processen har detta varit en viktig utgångspunkt. En annan utgångspunkt har varit antagandet att processen förväntas uppstå hos dem som har en positiv erfarenhet av deltagandet.

Med dessa två utgångspunkter utkristalliserades det i materialet två huvudmönster för deltagardemokratisk utveckling samt två undermönster i respektive huvudmönster. *I det första huvudmönstret förefaller deltagandet resultera i en läroprocess i förhållande till den egna verksamheten, skolan.* Men eftersom utvecklingen förefaller vara olika långtgående har två undermönster utkristalliserats. Hos föräldrarna som representerar det undermönster som jag fortsättningsvis kallar "de kritiska föräldrarna" saknas en positiv erfarenhet av deltagandet, vilket sammanfaller med att läroprocessen är begränsad. Det enda som händer är att man erhåller en ökad kunskap om skolan. Hos föräldrarna som representerar det undermönster som kallas "de demokratiska föräldrarna" är erfarenheten av deltagandet positiv, vilket sammanfaller med en något mer långtgående deltagardemokratisk utveckling i förhållande till den egna sfären. Kännetecknande för detta mönster är att deltagandet förefaller ha resulterat i en ökad kunskap om förhållanden i skolan samt ett ökat politiskt självförtroende i betydelsen ökad tilltro till möjligheterna att påverka i rollen som förälder. Det finns också exempel på att man utvecklar ett ökat intresse för politiska frågor som rör den egna sfären, exempelvis skolfrågor.

I det andra huvudmönstret förefaller deltagandet resultera i en läroprocess i förhållande till det offentliga, till det omkringliggande samhället. Även i detta huvudmönster har två undermönster identifierats. Hos "de demokratiska medborgarna" når processen ett steg längre än hos "de demokratiska föräldrarna". Förutom ökad kunskap om skolan och ökad tilltro till de egna möjligheterna att påverka som förälder, förefaller deltagandet ha resulterat i en utveckling i deltagardemokratisk riktning för ett eller flera steg som inbegrips i demokratisk kompetens i rollen som medborgare. För majoriteten av föräldrarna som representerar detta mönster har deltagandet resulterat i en ökad kunskap om förhållanden i kommunen. Hos "de fulländade deltagardemokraterna" ser vi exempel på att den deltagardemokratiska

processen kan nå "hela vägen." Föräldrarna som representerar detta mönster ökar sin demokratiska kompetens i rollen som förälder och, med något undantag, vilket jag återkommer till i presentationen av de olika mönstren, sin demokratiska kompetens i rollen som medborgare samt ökar sin beredskap för politiskt deltagande. Mönstren sammanfattas i figur 7.2 nedan och beskrivs mer utförligt i återstoden av detta kapitel. De citat som i den fortsatta framställningen illustrerar de olika mönstren är i princip ordagranna återgivningar av intervjupersonernas svar. För att underlätta läsningen har dock betydelselösa småord uteslutits. En mer detaljerad förteckning över vad som karakteriserar respektive mönster återfinns i tabell A.3 i Bilaga A.¹⁶

Figur 7.2 Mönster för deltagardemokratisk utveckling som är identifierade i materialet



Undantaget som bekräftar regeln

Innan jag går vidare med att mer ingående beskriva de identifierade mönstren skall jag kommentera en svårighet som uppstod under själva analysarbetet, nämligen att det framträdde ett mönster som inte ligger i linje med de teoretiska antagandena och som därför är svårare att förklara. Mönstret representeras av en förälder i panelgruppen föräldrarepresentanter. Det handlar om ett mönster där man trots en övervägande negativ erfarenhet av deltagandet i den lokala styrelsen uppvisar en deltagardemokratisk utveckling i vissa avseenden. Man erfar en ökad demokratisk kompetens i rollen som förälder genom ökad kunskap om förhållanden i skolan och ett ökat intresse för politiska frågor som berör den egna sfären. I viss utsträckning uppnår man en ökad kompetens i rollen som medborgare bestående av en större tilltro till den egna förmågan att påverka i kommunen.¹⁷

Den negativa erfarenheten yttrar sig i att högt ställda förväntningar på inflytande för styrelsen, och på bemötande från skolledningen, har vänts i besvikelse:

Jag kände en frustration och ett missnöje med att arbetet inte gav någonting. Och då kände jag att med fyra barn hemma så spenderar jag tiden på ett bättre sätt hemma med dem än att sitta på möten som absolut inte ger någonting. Jag var mycket positivt inställd till det här med föräldrastyrelse och det fungerade väldigt bra första året. Men sen när man bytte rektor så fungerade det inte alls upplevde jag det. [...] Då gick det inte att påverka någonting. Det var bortkastad tid att sitta på mötena så kändes det.¹⁸

Jag tror att rektorn hade en mycket stor orsak i det hela. Det är jag helt övertygad om. Att det står och faller med en engagerad eller icke engagerad rektor alltså. Det gör det väldigt mycket för det är ju han som ansvarar för ekonomin och skolans verksamhet. Och är inte han påverkbar så går det inte att påverka. Och så upplevde jag det. [...] Han förstod inte vitsen med föräldrastyrelsen. Han förstod inte vitsen med elevråd och demokrati överhuvudtaget.¹⁹

Den ökade kompetensen i rollen som förälder yttrar sig för det första i ökad kunskap om förhållanden i skolan. Föräldern ifråga upplever att hon har blivit delaktig i skolan på ett annat sätt och fått en ökad

insikt om saker som sker i skolan, om skolans vardag och dess förutsättningar. För det andra framträder ett ökat intresse för politiska frågor i kommunen som har med det egna intresset, den egna vardagen att göra. Att styrelseengagemanget har resulterat i ett ökat intresse för frågor som rör skolan, finner hon ganska naturligt:

Jag menar man måste uppåt och titta vem som beslutar ibland och varför det är på olika sätt. Vem som har bestämt vad. Om det är lokalt i skolan eller om det ligger på en högre nivå. På det viset får det ju betydelse. Så är det. Vi skrev väl någon skrivelse tror jag angående någonting, vad det nu var.²⁰

I viss utsträckning uppvisar den här föräldern också en ökad kompetens i rollen som medborgare. Tilltron till den egna *förmågan att påverka i rollen som medborgare* har stärkts. Styrelsetiden har lärt henne

... att argumentera för sin sak även i motvind så att säga. Och stå på sig och hitta argument. Just förmågan att argumentera tror jag har tränats upp.²¹

Hur skall vi förstå det här mönstret? På ett sätt fungerar detta mönster som en validering av den använda intervjumetoden eftersom det visar att det finns utrymme för empirin att "slå tillbaka". Detta tyder på att intervjuareffekter i den meningen att intervjupersonerna svarar i linje med vad de upplever förväntas av dem har kunnat undvikas. Överhuvudtaget tyder variationen i de svar som har erhållits på en liten risk i detta avseende. Min tolkning av detta mönster är istället att det pekar på en alternativ förklaringsfaktor bakom politiskt deltagande, nämligen missnöjet som katalysator för deltagande och engagemang.

Läroprocess i förhållande till skolan

Kännetecknande för detta huvudmönster är att deltagandet i den lokala styrelsen förefaller ha gett upphov till en utveckling i deltagardemokratisk riktning såtillvida att det sker en läroprocess i förhållande till den egna verksamheten, till skolan. Hos "de kritiska föräldrarna" är lärandet mycket begränsat vilket kan antas hänga samman med

att föräldrarna inte har någon positiv erfarenhet av deltagandet. Att jag ändå väljer att placera mönstret i detta huvudmönster beror på att föräldrarna uppvisar en ökad kunskap om förhållanden i skolan. Hos "de demokratiska föräldrarna" är utvecklingen mer långtgående eftersom de förutom en ökad kunskap om förhållanden i skolan får ett ökat politiskt självförtroende i rollen som förälder.

De kritiska föräldrarna²²

I den här gruppen präglas erfarenheten av *styrelsens inflytande* på skolan av besvikelse och uppgivenhet. Man anser inte att brukarstyrelsen har haft något egentligt inflytande på skolan. Det spelar ingen större roll hur mycket man försöker, man har ändå inga maktmedel. Antingen är det kommunen som bestämmer i slutändan eller så har rektorn och lärarna på skolan bestämt vad som skall gälla och styrelsen får inte fatta de beslut man enligt arbetsordningen har rätt till att fatta. Det förekommer visserligen att man kan ge exempel på saker som styrelsen har haft inflytande över, men man menar att det inte spelar någon roll i det långa loppet. Det handlar bara om småsaker som inte betyder någonting för de deltagande. Man hade trott att arbetet i styrelsen skulle leda till mer. Känslan av grusade förväntningar illustreras av följande citat från förälder A5 respektive en förälder i gruppen övriga föräldrarepresentanter, förälder D7:

Jag trodde nog att det skulle vara lättare, jag hade nog större förväntningar, jag är nog lite besviken. [...] Jag tycker inte att det har lett till sådär jättemycket.²³

Man ska inte komma och tro att man kan förändra någonting. Det har jag lärt mig. Och ja, jag har blivit lite desillusionerad måste jag säga. Det har jag blivit. [...] Jag har blivit lite besviken på att alla inte är lika intresserade som jag. Jag trodde kanske att alla skulle vara mer intresserade av de här stora visionerna som jag hade. Även i den lokala styrelsen och det har jag blivit besviken på mina kamrater där, att det är så mycket futtigheter som de ägnar alldeles för mycket energi åt. Och det suger ut en, att man ska behöva hålla på med så futtiga saker. Och man blir frustrerad och irriterad och känner att det liksom blir ingenting.²⁴

Det behöver emellertid inte handla om högt ställda förväntningar som har grusats. Det finns också exempel på att man har fått sina lågt ställda förväntningar bekräftade. Förälder C2 menar till exempel att han har varit med för länge i andra liknande sammanhang för att förvänta sig stort inflytande. "Det är klart, man kan vara driftig och så", säger han, "men det spelar liksom ingen roll [...]. Man har inte maktmedel."²⁵

Inte heller upplevelsen av *rektorernas och lärarnas bemötande* kan tolkas som positiv. Det framträder en känsla av misstänksamhet främst gentemot rektorerna. Föräldrarna har en känsla av att de anser att styrelsen mest är till besvär. Det är främst rektorns bemötande som man har invändningar emot. Rektorernas inställning upplevs som avvaktande och man misstänker att rektorn inte släpper in föräldrarna hela vägen, att han eller hon håller inne med viktig information och helt enkelt inte vill göra föräldrarna delaktiga i arbetet på skolan. Förälder C2 upplever det så här:

Ibland så tycker jag att rektorn [...] presenterar saker och ting lite sådär nonchalant. Det är mera som att han måste göra det istället för att göra det för att vi ska ha reda på någonting.²⁶

Engagemanget från rektorernas och lärarnas sida upplevs också som godtyckligt. Det beror vilka frågor det gäller. Det ger förälder A5 exempel på:

Upplever de att det är till deras egen gagn så att det inte blir merarbete för dem så är det väl positivt, men blir det merarbete för dem så är det inte så bra.²⁷

Lärarna upplevs vara motståndare till förändring. De är på sin vakt, de har svårt att släppa in föräldrarna i arbetet och de upplever att föräldrarna felaktigt lägger sig i grunden för deras yrkesutövning.

Den negativa erfarenhet av deltagandet som framträder hänger samman med en i stort sett utebliven deltagardemokratisk process. Deltagandet har visserligen gett upphov till en ökad kunskap om förhållanden i skolan men förutom det finns det inga tecken på en deltagardemokratisk utveckling. Fram träder en bild av föräldrar som i regel har ett lågt politiskt självförtroende, ett lågt politiskt intresse och

likaså en låg beredskap för vidare engagemang men däremot anser sig vara relativt kunniga om förhållande i skola och kommun.

I ett avseende har föräldrarna i den här gruppen lärt sig något av deltagandet. *Kunskapen om skolan* har ökat. Deltagandet i styrelsen har gjort att man har fått en ökad kunskap om hur skolan är upplagd och det arbete som bedrivs där. Förälder A5 menar att kunskapen ökar eftersom man får tillfälle att diskutera med andra föräldrar i styrelsen:

Det att man diskuterar och träffar, framför allt träffar andra föräldrar som också är intresserade utav det och har sina synvinklar på saker och ting. Så man lär av varandra.²⁸

Vi lämnar kunskapen om skolan och riktar blickarna mot *kunskap om förhållanden i kommunen*. Den dominerande uppfattningen är att styrelsetiden inte har resulterat i någon fördjupad kunskap om förhållanden i kommunen.²⁹ De intervjuade har en god kunskap om kommunala förhållanden sedan tidigare och det är bland annat detta som gör att man inte tycker att kunskapen har ökat.³⁰ "Man har levt så länge så man har nog förstått ungefär hur det fungerar. Det är levd erfarenhet"³¹, säger en av dem. Uppfattningen kan också illustreras med följande uttalande från en förälder i gruppen övriga föräldrarepresentanter: "Jag har nog alltid hållit mig så där ajour med allting."³²

Vi riktar nu blickarna mot *det politiska självförtroendet*, närmare bestämt till *tilltron till möjligheten att påverka i rollen som förälder*. Här framträder ingen utveckling till följd av engagemanget i styrelsen.³³ Tiden i styrelsen upplevs inte ha betytt någonting för tilltron till den egna förmågan att påverka i rollen som förälder. "Jag tror inte att det har gjort att jag kan påverka mer eller mindre nu, det tror jag inte"³⁴, förklarar en av föräldrarna. "Jag kan inte se någon förändring, det kan jag inte"³⁵, säger en annan. Den uteblivna ökningen i tilltro till de egna möjligheterna att påverka har, av allt att döma, inte att göra med att tilltron redan skulle vara så hög att den rimligen inte kan förbättras. Den dominerande uppfattningen i den här gruppen av föräldrar är istället en påfallande låg tilltro till den egna möjligheten att påverka. Chansen att man skall kunna förändra någonting på skolan som enskild förälder upplevs som försvinnande liten. Det är inte bara

en allmän föreställning utan också någonting man har erfarit. Skolan upplevs som en stängd institution och lärarna drar sig för att lyssna på föräldrarna eftersom det innebär besvär och merarbete.

Föga förvånande konstaterar vi vidare att inte heller *tilltron till den egna förmågan att påverka i rollen som medborgare* har ökat i denna grupp av föräldrar. Precis som var fallet ovan, stärks vi i tolkningen att utvecklingen har uteblivit eftersom de deltagande sedan tidigare har ett lågt politiskt självförtroende i denna bemärkelse. Med andra ord borde det, i denna grupp, finnas en potential för utveckling. Den dominerande uppfattningen är att det inte spelar någon större roll vad man gör eller säger som enskild medborgare, i kommunen lyssnar man inte på den enskilde medborgaren. Mest pregnant uttrycks detta av en förälder som upplever att medborgarna, inklusive han själv, är kollektivt förda bakom ljuset:

[V]ar och en tror att han har rätt, kan påverka någonting och rösta på någon [...] och det känns bra och det är ett sätt att lugna massan naturligtvis. Att tro att de kan påverka. Men sen sitter någon där och gör som han vill i alla fall. Det är ju så.³⁶

Låt oss se närmare på hur föräldrarna i denna grupp upplever sambandet mellan deltagandet i styrelsen och det egna *intresset för politiken i kommunen*. Tiden i styrelsen har inte inneburit ett ökat intresse för politiska frågor i kommunen, vare sig för frågor som kretsar kring skolan eller för frågor som rör mer allmänna förhållanden. Fram träder bilden av en förälder som har ett visst, men inte alltför stort, intresse för politiken i kommunen. Man följer med lite i vad som händer politiskt i kommunen, men man engagerar sig inte så mycket för att hålla sig uppdaterad. Något som förefaller ge upphov till en känsla av dåligt samvete. Man tror att intresset för politiken i kommunen skulle öka om man vore mer insatt och engagerad:

[J]ag tycker inte att det spelar så stor roll vad man röstar på för parti. Men det kanske är jag som är dåligt insatt. Det är klubben för inbördes beundran och sen spelar det ingen roll vilket parti man tillhör. Tyvärr är det ju så. Men det kan vara för att man inte är tillräckligt engagerad heller.³⁷

Den här uppfattningen kan också illustreras av en förälder i gruppen övriga föräldrarepresentanter:

Ja intresse, eller sådant där klagotykande som alla andra, det har man väl. Men det är inget så ..., jag engagerar mig inte politiskt. Och inte kommunalt heller på något vis.³⁸

Slutligen konstaterar vi att *beredskapen för ett ökat politiskt deltagande* inte har ökat i denna grupp föräldrar. Man har en ganska låg beredskap för ett vidare engagemang och i dessa fall är det svårare att sia om varför engagemanget i styrelsen inte har gjort någon skillnad. Samtidigt har man erfarenhet av engagemang i olika föreningar sedan tidigare. Den låga beredskapen för ett politiskt engagemang hänger snarare samman med ett bristande intresse och en bristande tro på formen för det politiska engagemanget. Man upplever inte att man har det intresse som krävs. Politisk aktivitet upplevs vara något helt annat än ett engagemang i rollen som brukare av skolan. Den vanligaste skillnaden är att man som politiskt aktiv måste ta ett ansvar för helheten, medan man i en brukarstyrelse kan engagera sig för det som ligger en närmast. En förälder förklarar det med att man sitter med i styrelsen för att

... försöka tillvarata sina barns intressen just i skolan. Det blir mer fokus så att säga på ett enskilt område. I en politiskt styrelse eller vad det heter, jag tänker nu på fullmäktige eller nåt sånt där, det är mera allmänt.³⁹

De demokratiska föräldrarna⁴⁰

Här handlar det om föräldrar som har en positiv erfarenhet av deltagandet i den lokala styrelsen och som uppvisar deltagardemokratiska effekter som har med den egna sfären att göra. Man upplever att kunskapen om skolan och tilltron till den egna förmågan att påverka i rollen som förälder har ökat. I vissa fall kan man också skönja en utveckling mot ett ökat politiskt intresse, men enbart för frågor som rör den egna sfären.

Låt oss börja med att se närmare på upplevelsen av *styrelsens inflytande*. Man upplever att styrelsen kunde vara med och påverka arbetet

på skolan. Man ger exempel på saker där man anser att styrelsen har haft ett inflytande. Det kan handla om alltifrån beslut om att köpa in en telefonsvarare till skolan till förändrade ordningsregler på skolan och bättre miljö på skolgården. Man uttrycker ingen besvikelse, utan förefaller tvärtom vara nöjd med var styrelsen har åstadkommit. Det går inte att skönja någon entydig linje när det gäller vilka förväntningar man hade på styrelsearbetet från början. Tvärtom förefaller det som om denna känsla av att ha åstadkommit något, av att vara nöjd, gäller för föräldrar med vad som tycks vara olika förväntningar. Förälder C4, som hoppades kunna vara med och påverka "sånt som man inte tyckte var bra", tycker "i alla fall att det har blivit bättre."⁴¹ Förälder D4 som gick in i styrelsen med ambitionen att kunna vara med och påverka det inre arbetet och vara ett stöd för rektorn upplever det så här:

Nog tycker jag att man som lokal styrelse kan vara med och påverka mycket. Det tycker jag. Det är helt klart. [...] Nog tycker jag väl att vi hade en funktion att fylla.⁴²

Det enda undantaget är förälder B4 som anser att hennes höga förväntningar inte har infriats fullt ut. Hon upplever inte att de hade särskilt stort inflytande:

[J]ag kände att vi gick in alldeles för mycket i smådetaljer redan från början. [...] Så jag hade egentligen velat att vårt arbete skulle sett lite mer annorlunda ut.⁴³

Rektorns och lärarnas bemötande har man heller ingenting att invända emot. Även här är erfarenheten positiv. Man upplever att samarbetet har fungerat bra och att rektorn och lärarna tar styrelsen på allvar och försöker att ta hänsyn till de förslag och synpunkter som styrelsen kommer med. Man betonar samtidigt att det självklart händer att man har olika åsikter. Oftast är det rektorn som har invändningar mot någonting som föräldrarna vill göra eller driva. Samtidigt framträder en förståelse för att rektorn ibland måste ha invändningar mot det som föräldrarna vill driva, vilket talar för att bemötandet i stort upplevs som positivt:

Det var väl inte fritt fram alla gånger. Det kan jag väl inte säga att jag tycker att jag upplever att det var. Men jag kände också att rektorn kunde rucka på sig. Faktiskt.⁴⁴

Det är mitt intryck att han tar oss på allvar, att han lyssnar, att han försöker i den mån det går att hitta lösningar. Eller att förklara varför han inte kan ändra det ena eller det andra. [...] När man inte har hittat kompromisser har han förklarat varför. Jag tycker att han gör det jättebra.⁴⁵

För att illustrera den här uppfattningen skall jag också använda ett citat från en förälder i gruppen övriga föräldrarepresentanter, som säger så här:

Hon är ändå chef på skolan och vet ändå lite vad som krävs för att skolarbetet ska fungera så att säga. Och den erfarenheten har inte vi som föräldrar så jag tycker inte att hon är så att hon säger att "jamen det där går inte eller så." Utan jag tycker att hon är bra. Hon är delaktig och har bra idéer och så där.⁴⁶

Man upplever alltså att bemötandet har varit positivt. Det finns emellertid ett undantag: en av föräldrarna som har placerats i denna grupp upplever att bemötandet från rektorns sida har varit negativt. Förälder D5 fick uppleva ett rektorsbyte under sin tid i styrelsen, vilket hon upplevde som en förändring till det sämre. Den nye rektorn var mer misstänksam och då gick arbetet inte lika enkelt.

Tiden i styrelsen har resulterat i en ökad kunskap om förhållanden på skolan och en ökad tilltro till möjligheten att påverka i rollen som förälder. Låt oss inleda med den ökade *kunskapen om förhållanden i skolan*. Föräldrarna anser att tiden i styrelsen har inneburit att de har nått en ökad insikt i hur skolan fungerar. De nämner saker som bättre insyn i hur pengarna fördelas, ökad förståelse för hur man bemöter elever med invandrarbakgrund och en större förståelse för lärarnas arbetssituation. Man upplever sin kunskap som god, med förbehållet att man skulle behöva vara mycket mer i skolan för att verkligen inse hur det fungerar. Att den ökade kunskapen beror på att de har varit aktiva i styrelsen ser de som naturligt.⁴⁷ Man har nu varit med och tagit aktiv del av arbetet på ett helt annat sätt än vad man tidigare har haft möjlighet till. En av föräldrarna förklarar det så här:

Därför att jag fick möjlighet att vara med i skolan, det var större möjlighet att prata med personalen där och få höra. Och sätta mig in i deras arbete på ett annat sätt. Därför att det är inte självklart att man får vara med i skolan [...] Det är oftast så här idag, tycker jag, att man i skolan, att man ska bjuda in föräldrar, att du är välkommen att vara med och kom hit och var med i skolan. Men det är kanske inne på några lektioner i en klass, där man har sitt eget barn och man kanske kan prata lite med den läraren, men för den skull så får man ingen riktig insikt i hur organisationen fungerar.⁴⁸

Den ökade kunskapen om förhållanden i skolan går i den här gruppen hand i hand med en *ökad tilltro till möjligheten att påverka i skolan som enskild förälder*. Tilltron till den egna förmågan att påverka som enskild förälder har stärks genom att man har varit med i styrelsen. Anledningarna till detta är framför allt två. Å ena sidan finns det exempel på att man anser att man själv har blivit bättre på att göra sin röst hörd. Man har fått en förståelse för skolans arbete, vilket stärker ens möjligheter att påverka. Man kan ställa mer rimliga krav och man har lärt sig hur man skall gå tillväga. Förälder D5 ger exempel:

Jag har fått en annan insikt i skolan från ett annat håll. Kanske fått en annan och lite mer ödmjuk roll. [...] Innan har man inte den insikten om hur skolan fungerar och vad det finns för möjligheter och begränsningar, så man [kan] komma med så orimligt eller rent idiotiska förslag till förändringar ibland så att Och då är det klart att man inte kan tas på allvar. Efter att ha jobbat tillsammans med personalen på skolan under en period och fått diskutera och lärt sig mycket också så får man ju mer ödmjuk inställning och kanske lättare att prata på rätt nivå. Det tror jag.⁴⁹

Å andra sidan ser man den ökade tilltron till möjligheten att påverka som ett resultat av att skolans aktörer nu tillmäter en själv större betydelse.⁵⁰ Lärarna på skolan känner till att man har varit aktiv i styrelsen och då upplever man att man tillmäts större betydelse och har lättare för att påverka:

Det har hänt flera gånger att lärare kommer och frågar mig också om saker, vad jag tycker. Och det är väl för att de känner mig då, att jag har varit engagerad så att jag har kanske lite bättre insyn än många andra.⁵¹

Det är också intressant att notera att tilltron till den egna förmågan förefaller vara ganska hög redan från början. Detta yttrar sig i att man själv tror att man har möjlighet att göra sin röst hörd. Däremot är man tveksam till om det tas på allvar:

Jag har möjlighet att lämna [mina åsikter] och säga vad jag tycker. [...] Men vad de uppgifterna som vi lämnar, eller mina åsikter, hur de används sen, då kan jag inte vara så jättesäker på att jag kan påverka så jättemycket.⁵²

Till läroprocessen i förhållande till skolan räknar jag också intresse för politiska frågor som är förknippade med den egna vardagen, såsom i första hand skolfrågor. Vissa av de föräldrar som ingår här uppvisar en sådan utveckling. Tiden i styrelsen har resulterat i att man nu intresserar sig lite extra för de politiska frågor som rör skolan. Exempelvis drar man öronen åt sig när man diskuterar budgetfrågor som gäller skolan och man försöker hänga med lite bättre i den allmänna debatten kring skolan. Detta hör emellertid till undantagen. Det vanliga bland de föräldrar som representerar detta mönster är att man inte upplever någon ökning i intresset som ett resultat av tiden i styrelsen. Den vanligaste anledningen till detta förefaller vara att man är intresserad sedan tidigare. Man upplever därför inte att tiden i styrelsen har ökat intresset ytterligare. En förälder förklarar det med att hon sedan tidigare är mycket intresserad av, och insatt i, den kommunala politiken efter att själv ha arbetet inom den kommunala organisationen under lång tid:

Det intresset har jag alltid haft. Jag tror det var därför jag var med i styrelse. Och så tror jag mycket att det är. Att människor anmäler sig till att delta i sånt här som lokala styrelser, vi har redan ett stort engagemang. Jag tror det. Att det finns en vilja att påverka och en vilja att engagera sig. Annars söker man sig inte till såna uppdrag.⁵³

I något fall är dock det egna intresset lågt och här är det svårare att se någon direkt anledning till att ökningen har uteblivit.

Kännetecknande för den här gruppen av föräldrar är att det inte sker någon läroprocess i förhållande till det offentliga. Vi kan vare sig notera någon ökad *kunskap om förhållanden i kommunen* eller

en ökad tilltro till den egna *möjligheten att påverka i rollen som medborgare*. När det gäller avsaknaden av ökad kunskap om kommunala förhållanden anger föräldrarna två vanliga anledningar. Den vanligast förekommande anledningen är att man har en god kunskap sedan tidigare. Arbetet och samlad livserfarenhet är källor till den kunskap man redan upplever sig ha, vilket följande citat illustrerar:

Jag har jobbat femton år inom kommunen så jag känner ju till hur den politiska organisationen fungerar och så. Det gör jag.⁵⁴

Jag är lite allmänbildad [...] så där så jag kan inte förknippa det här med min roll som förälder eller som medlem i styrelsen utan att det har jag tagit med mig redan sedan tidigare.⁵⁵

Det är dock inte alla som upplever sin kunskap som god. Trots att det således borde finnas en potential för en utveckling har styrelsearbetet inte resulterat i någon ökad kunskap. Man ser inte kopplingen till den kommunala nivån, vilket en förälder är besviken över:

Jag hade nog hoppats mera att det skulle ha gjort det faktiskt. Vi har pratat om att, när styrelsen bildades, så pratade vi om att ha utbildningar och det har det inte blivit någonting av. [...] Det är väl ingen som har tagit tag riktigt i de här bitarna. Jag har påpekat det flera gånger och frågan har då varit vem som skulle ta tag i det. Om det var från skolans sida eller rektorn eller om någon av föräldrarna i styrelsen skulle ta tag i det.⁵⁶

Den här uppfattningen illustreras dessutom tydligt av en förälder i gruppen övriga föräldrarepresentanter som säger så här: "Det rör ju väldigt mycket bara skolan, tycker jag, inte något utanför."⁵⁷

Låt oss kort nämna något om avsaknaden av ökad tilltro till egna möjligheten att påverka i rollen som medborgare. Det dominerande intrycket är att man har en ganska låg tilltro till den egna möjligheten att påverka som enskild medborgare. Man tror inte att den egna rösten skulle ha något genomslag. Att man själv skulle få bättre möjligheter att påverka för att man har suttit i den lokala styrelsen kan man inte se:

Alltså möjligheterna finns alltid att kontakta en lokal politiker, det gör det. Men därifrån att kunna påverka, det steget är mycket större. Det tror jag kan vara svårt. [...] Om man sitter som representant i en lokal styrelse då tror jag kanske att man lättare kan vara påtryckare. Men inte som enskild medborgare, det har jag svårt att tänka mig. Men det är klart möjligheterna finns, de finns ju, men jag tror inte att jag skulle nå så långt, det tror jag inte.⁵⁸

Nej, det vet jag inte om jag tycker att det har gjort någon skillnad. Inte nu. Då möjligen. Om det var någonting vi ville gemensamt i styrelsen, [...] då kändes som att man kanske var lite starkare just då. Att kunna trycka på, att vi, den lokala styrelsen tyckte. Och vi är så här många! Och vi vet att vi ska ha inflytande! Men inte annars som bara jag heller.⁵⁹

Avslutningsvis skall vi titta närmare på beredskapen för att delta i andra sammanhang i den här gruppen. När det gäller *beredskapen för att delta politiskt* kan vi inte skönja någon utveckling i positiv riktning. Den vanligaste uppfattningen är att ett politiskt engagemang är något som är ganska ointressant. En del har en viss beredskap för politiskt deltagande men har svårt att identifiera sig med ett politiskt parti:

Jag har ingen sån självklar politisk tillhörighet. Jag tycker mycket och jag vill mycket men jag vet inte om det ..., var det hör hemma någonstans.⁶⁰

Det här är en uppfattning som man anser att man har haft sedan en lång tid tillbaka. Man ser ingen koppling mellan engagemanget i styrelsen och ett politiskt engagemang. Det vanliga är att man tycker att det är två helt olika former för engagemang. I brukarstyrelsen är man friare och kan engagera sig för sina egna barn. I ett politiskt parti måste du ta dig an de övergripande frågorna och vara mer idealistisk. Du är också mer låst av partilinjén. Även om det finns ett visst intresse för ett politiskt engagemang hos några av föräldrarna, är upplevelsen av styrelsetidens betydelse den samma. Tiden i styrelsen har inte gjort någon skillnad. "Det har jag nog tänkt förut också"⁶¹, säger en förälder. Förälder D4 illustrerar också den här uppfattningen:

IP: Jag tycker att det är viktigt att [...] det finns en demokrati och att människor engagerar sig. Det tycker jag är jätteviktigt. Om det inte vore så mycket annat så skulle jag kanske kunna tänka mig bli politiskt aktiv. [...]

F: Tror du på något sätt att din inställning till att bli politiskt aktiv har förändrats någonting i och med att du har suttit i den här styrelsen?

IP: Nej det har den nog inte. Nej det tror jag inte. [...] Det har alltid följt mig. Jag har jobbat nära politiker under många, många år.⁶²

En av föräldrarna, förälder B4, har en relativt hög beredskap för politiskt deltagande. Hon har funderat på att engagera sig i ett politiskt parti och hennes planer är mer framskridna vid det andra intervju-tillfället än det första. Hon upplever emellertid inte att det beror på hennes tid i den lokala styrelsen. Hon har alltid varit engagerad och intresserad av kommunala frågor och haft mycket kontakter med politiker genom sitt arbete, vilket det senaste tiden har gjort att hennes planer har konkretiserats. Hon kan inte helt utesluta att hennes tid i den lokala styrelsen har haft en liten inverkan men söker förklaringen huvudsakligen i andra faktorer.

Läroprocess i förhållande till kommunen

Kännetecknande för det här huvudmönstret är att deltagandet förefaller ha resulterat i en läroprocess i förhållande till det offentliga, till den kommunala politiska sfären. Förutom ökad demokratisk kompetens i rollen som förälder, i enlighet med vad som kännetecknar mönstret "de demokratiska föräldrarna", uppvisar föräldrarna i mönstret "de demokratiska medborgarna" en ökad demokratisk kompetens i rollen som medborgare. I mönstret "de fulländade deltagardemokraterna" finns det också exempel på att utvecklingen är ännu mer långtgående och även resulterar i en ökad beredskap för politiskt deltagande. Kännetecknande för båda dessa undermönster är att föräldrarna har en positiv erfarenhet av deltagandet. Erfarenheten är dock inte odelat positiv för alla föräldrarna. I undantagsfall har man en positiv erfarenhet av styrelsens inflytande, men inte någon positiv erfarenhet av skol-

ledningens bemötande eller tvärtom. Detta är ett teoretiskt intressant resultat som indikerar att den deltagardemokratiska utvecklingen kan vara långtgående om man har en positiv erfarenhet i någon del, även om erfarenheten inte behöver vara odelat positiv.

De demokratiska medborgarna⁶³

Det som är kännetecknande för detta mönster är att man uppvisar en ökad demokratisk kompetens i rollen som medborgare. Förutom att man uppvisar en ökad demokratisk kompetens i rollen som förälder tar man samtidigt ett steg länge och erfar en ökad demokratisk kompetens i rollen som medborgare. Det skall framhållas, vilket också kommer att framgå nedan, att det bland föräldrarna i detta mönster inte sker en utveckling i positiv riktning för samtliga steg i demokratisk kompetens i rollen som medborgare (det vill säga kunskap om politiska förhållanden, ökad tilltro till möjligheterna att påverka i rollen som medborgare samt politiskt intresse). Det som är karakteristiskt för föräldrarna är att de uppvisar en utveckling i deltagardemokratisk riktning i *minst något av dessa steg*. Därmed skiljer sig mönstret tydligt från det föregående mönstret, "de demokratiska föräldrarna".

I den här gruppen är erfarenheten av deltagandet i huvudsak positiv. När det gäller erfarenheten av *styrelsens inflytande på skolan* anser föräldrarna att styrelsen har haft ett betydande inflytande. Man ger åtskilliga exempel på saker som man anser att styrelsen har haft inflytande över och man förefaller vara förhållandevis nöjd med vad styrelsen har åstadkommit. Som exempel nämns allt från arbetsmiljö- och skolgårdsfrågor till förändrade rutiner för utvecklingssamtal och nya riktlinjer för lärarnas kompetensutveckling. Förväntningarna har infriats. Men samtidigt är det vanligt att man betonar att förväntningarna har varit realistiska. Om man hade gått in med ambitionen att förändra skolan i grunden hade man säkert blivit besviken. Det gäller att se realistiskt på sina möjligheter och ta en sak i taget. Det viktiga är att man åstadkommer något, oavsett vad. Ett par föräldrar illustrerar den här uppfattningen:

Min målsättning var nog att skynda långsamt, inte driva igenom beslut som stod stick i stäv med skolan. För det tror jag inte gagnar några barn över huvudtaget. [...] Och min förhoppning var också

att hitta en plattform där lärare och föräldrar når varandra bättre. Så det inte blir vi och dom. Jag tycker vi har uppnått lite av [...] den målsättningen. [...] Det är klart, hade man haft som målsättning att nu snabbt ska vi förändra hela eller halva skolan då hade det blivit dom här besluten med handuppräckning. Och jag är inte säker på att vi hade fått bättre resultat.⁶⁴

Man får liksom inte tro att man kan förändra direkt utan man får ta en sak i taget. Och försöka lösa den. Och sen får man vara nöjd med förbättringarna även om de är små. Inte tappa sugen utan försöka igen då om det inte gick första gången.⁶⁵

Bemötandet från rektor och lärare upplevs, med något undantag, som positivt. Rektor och lärarna upplevs lyssna och ta föräldrarnas åsikter och synpunkter på allvar. Samarbetet fungerar bra. Det betyder emellertid inte att samarbetet alltid har fungerat smärtfritt. I några fall upplevde föräldrarna en avvaktande inställning från främst lärarna i samband med att styrelsen startade sitt arbete. Men samarbetet har förbättrats efter hand. Exempelvis upplevde förälder A3 vid det första intervjutillfället att rektorn var på sin kant och inte ägnade styrelsen tillräckligt med tid eller uppmärksamhet. Ett och ett halvt år senare har han ändrat uppfattning och upplever nu att samarbetet fungerar bra. Man har inte känt sig hindrad i arbetet av vare sig rektorn eller lärarna. I de fall rektorn har invändningar mot en fråga som föräldrarna vill driva uppvisar man förståelse för att rektorn kan ha goda skäl till detta:

Det finns praktiska problem och anledningar till att vissa saker inte går att genomföra. Eller andra hinder. Och det måste ju vi få reda på. Så att man inte fantiserar om saker som inte går att genomföra av olika skäl. Vi har inte den kunskapen i alla stycken så vi måste ha med rektorns och lärarnas synpunkter.⁶⁶

Och rektorn han tycker oftast som oss. Fast det finns ju en massa regler och sånt där som vi inte riktigt vet om. Som han får tala om för oss om man inte kan göra så eller så som vi vill.⁶⁷

Men det finns vissa variationer i form av exempel på att man har en negativ erfarenhet av bemötandet men en positiv erfarenhet av infly-

tandet. Den negativa erfarenheten präglas av upplevelsen av en avvaktande och i vissa delar negativ erfarenhet av rektorns bemötande, ett bemötande som man inte upplever har förändrats över tid. Någon förälder upplever att rektorn har svikit styrelsen genom att utebli från viktiga möten. En annan upplever att rektorn ser styrelsen som ett bihang och att densamme inte riktigt kan "smälta att styrelsen har beslutanderätten."⁶⁸

Ett första kännetecken för denna grupp är att man, som ett resultat av tiden i den lokala styrelsen, uppvisar en ökad kunskap om förhållanden i skolan, en större tilltro till den egna förmågan att påverka förhållanden i skolan i rollen som enskild förälder och, i viss utsträckning, ett ökat politiskt intresse.

Ökade kunskaper om förhållanden i skolan ses som ett naturligt resultat av tiden i styrelsen. "Ju mer man är med och arbetar med det, ju mer lär man sig."⁶⁹ Man upplever att man har fått ökade kunskaper och en helt annan insyn i skolverksamheten än tidigare. Ökad förståelse för skolverksamhetens förutsättningar, däribland rektorns och lärarnas arbetssituation, är vanliga exempel. Ökad kunskap om ekonomiska förhållanden i allmänhet och budgeten i synnerhet är andra exempel. Kunskapen och insikterna förefaller komma ganska naturligt eftersom styrelsen är tvungen att sätta sig in i vad som gäller. De upplever att de kan mycket om skolan men trots detta upplever de att de har lärt sig mer. "Jag tror att jag har en väldigt bra kunskap när det gäller det", säger till exempel förälder B3(2).

Det enda undantaget är förälder A1. Hon anser å andra sidan att det var hennes goda kunskap om och engagemang för skolan som gjorde att hon valde att engagera sig i den lokala styrelsen. När frågan kom på tal kände hon att "[n]u äntligen händer det något! Nu måste jag vara med!" Hon förklarar den känslan med att hon skaffat sig mycket kunskap om skolan under åren som hennes barn har gått där:

För mig var det en chock när mitt första barn började skolan att upptäcka att skolan ligger så långt bort från övriga samhället. Så det tvingades jag att lära mig då.⁷⁰

Till det vanliga i den här gruppen hör också, som ett resultat av tiden i styrelsen, upplevelsen av en större *tilltro till den egna möjligheten*

att påverka i rollen som enskild förälder. Överlag kännetecknas gruppen av en relativt hög tilltro till den egna förmågan att påverka i rollen som förälder. Man tror på sina egna möjligheter att komma med synpunkter och åsikter. Man drar sig inte för att föra fram sin åsikt. "Jag har mycket, mycket möjlighet att påverka", säger förälder A3(2). Huvudintrycket är att man hyser en tilltro till den egna förmågan. Den ökade tilltron tillskriver man tiden i styrelsen. Deltagandet har gjort att man nu har en bättre kunskap om vilka vägar man skall gå, vilka kanaler man skall använda för att kunna påverka. "Dels hittar man kanalerna, dels hittar man kunskapen"⁷¹, förklarar en förälder. "Det är klart, ju mer jag sitter med i styrelsen [ser] jag andra möjligheter att påverka som inte kanske alla känner till"⁷², säger en annan. "Ja hade jag inte varit med i styrelsen, så hade jag nog inte trott att jag kunde påverka så mycket"⁷³, säger en tredje.

Det förekommer också att föräldrarna upplever ett ökat *intresse för politiska frågor som rör skolektorn*. Det ökade intresset följer ganska automatiskt anser en del. Det hör till uppdraget att man skall vara insatt och då måste man rikta blickarna uppåt och ta reda på vad det är som gäller, vilka som bestämmer över skolan och så vidare. Och med det kommer intresset. Det ökade intresset gäller i första hand för skolfrågor eller andra frågor som kan anses vara knutna till den egna sfären.

Mitt engagemang har blivit större utifrån frågor som berör skolverksamhet. Det har det gjort. Politiska frågor som berör skolverksamheten ja. I övrigt, nej om man betänker andra frågor som rör andra, vad ska jag säga, grupper eller områden, pensionärer eller sjukvård eller vad det nu må vara. [...] Jag har ju fortfarande samma åsikter oavsett mitt engagemang i lokala styrelsen, men jag har inte fått något större engagemang i dem här övriga frågorna. Det har jag inte fått.⁷⁴

Endast i undantagsfall kan vi skönja ett ökat politiskt intresse för mer övergripande, samhällseliga frågor. Förälder A1(2) upplever ett ökat politiskt intresse som följd av tiden i styrelsen:

IP: Jag har kommit till skott att gå och lyssna på kommunfullmäktiges sammanträden vilket jag har funderat på i många år men aldrig prioriterat. Men det har jag gjort.

F: Varför tror du att det fungerar så, att man blir mer intresserad av att vara engagerad på det här sättet?

IP: Man känner kanske ett ansvar att man ska göra sitt bästa. Att man måste ha kunskap. Sen vill man ju se vem det är som bestämmer också. Så att man kanske någon gång kan ha möjligheten att påverka det.

Men det finns undantag i detta avseende eftersom det finns exempel på att man inte upplever ett ökat intresse. Bland dem som inte upplever något ökat intresse återfinns både föräldrar som inte är speciellt intresserade av politik – där man kan hävda att det finns en potential för utveckling i positiv riktning – och föräldrar som har ett stort politiskt engagemang sedan tidigare, vilket förefaller vara en av anledningarna till att intresset inte har ökat.

Ökad *kunskap om förhållanden i kommunen* är ett kännetecken för "de demokratiska medborgarna". Tiden i styrelsen har inneburit ökade kunskaper om förhållanden i kommunen. Man har exempelvis lärt sig mer om vad barn- och ungdomsnämnden arbetar med, om ekonomiska förutsättningar och om hur handläggningen av ärenden går till. En förälder lyfter fram att kunskapen främst är av negativt slag då det är först nu som hon har upplevt hur pass dåligt insatta politikerna är i många ärenden. En vanlig förklaring till att man upplever att kunskapen har ökat är de kontakter man har haft med kommunen under tiden i styrelsen. Man har träffat politiker på olika typer av informationsmöten och samordningsträffar med de lokala styrelserna. En annan förklaring är att det i själva styrelsearbetet finns en naturlig koppling till det politiska:

Vissa saker förklaras på ett politiskt sätt av rektorn. Alltså 'politikerna påverkar det här så vi kan inte förändra det just nu' och så vidare.⁷⁵

Man nämner också att man är skyldig de andra föräldrarna på skolan att vara insatt i vad som gäller på kommunal nivå:

Då man har fått den här möjligheten att ingå i den lokala styrelsen, så måste man skaffa sig den kunskapen. Det kräver de föräldrar som har sett till att jag hamnat där. De kräver mig på ett svar.⁷⁶

Ett gemensamt kännetecken är att man har en viss, eller till och med en god, kunskap om hur det fungerar i kommunen. En möjlig tolkning är att detta förstärker intrycket att tiden i styrelsen har inneburit en kvalitativ förändring. Det kan antas vara svårare och krävas mer för att förbättra vad man upplever vara en förhållandevis god kunskap, än att nå en förändring om man anser att den egna kunskapen är låg. Samtidigt förefaller det finnas en övre gräns för hur god den tidigare kunskapen kan vara om man fortfarande skall kunna tala om en förbättring. En av föräldrarna i denna grupp anser sig vara så pass insatt och kunnig sedan tidigare att engagemanget i styrelsen inte har inneburit någon förändring. "Den kunskapen tror jag att jag skaffade mig ganska tidigt i livet hur samhället fungerade"⁷⁷, säger till exempel en förälder.

Det finns också exempel på att den ökade kunskapen om kommunala förhållanden går hand i hand med en ökad *tilltro till den egna möjligheten att påverka förhållanden i kommunen i rollen som enskild medborgare*. Det har med en igenkänningsfaktor att göra. Det skall tilläggas att det bara är de föräldrar som är/har varit ordförande i någon av styrelserna som ger uttryck för denna uppfattning. Man tror att en del av politikerna och tjänstemännen i kommunen känner igen och vet att man är engagerad och driftig, vilket gör att rösten som enskild medborgare också väger tyngre. Den tidigare ordföranden i styrelsen på Tallskolan får illustrera denna uppfattning:

Det är klart att går jag ner på kommunhuset eller kommunstyrelsen och [...] har ett ärende eller någonting som jag vill framföra, så det är klart att [...] de hajar till när de känner igen mig som privat människa alltså. Då går säkert tankegångarna 'jaha, ja just det han satt ju som ordförande i lokala styrelsen. Ja, jo vi ska lyssna på vad du säger'. Ja det tror jag, det har gett mig större möjligheter.⁷⁸

Det tillhör emellertid inte vanligheterna att föräldrarna ökar sitt politiska självförtroende i denna bemärkelse. Den egna möjligheten att påverka i rollen som enskild medborgare har inte förbättrats hos flertalet. Tiden i styrelsen har inte gjort att man har ändrat inställning vad gäller politikernas vilja att lyssna till vanliga medborgare. Även om man själv upplever att man i varierande utsträckning har möjlighet att

framföra sina synpunkter tror man inte att politikerna orkar lyssna på vad vanligt folk har att säga:

[J]ag fattar överhuvudtaget inte varför vi ska ha val för och välja in för det blir aldrig som man har tänkt sig ändå. Den uppfattningen har jag. [...] För det är rent ut sagt samma skit allting. [...] De gör ju som de kommer överens om ändå. Sinsemellan. Det finns ingen som helst ..., skulle jag säga någonting så det är en droppe i havet. De bryr sig inte. För det finns andra viktigare saker tycker de.⁷⁹

Överlag saknas en *beredskap för politiskt engagemang* och styrelse-engagemanget har inte inneburit någon förändring. En anledning till den låga beredskapen är att man inte ställer upp på formen för det politiska engagemanget. Det kan handla om att man inte sympatiserar tillräckligt starkt med något politiskt parti eller att det upplevs som negativt att behöva följa en partilinje. Men det kan också handla om att man inte har tid eller är tillräckligt intresserad. Förälder D1 har funderat mycket på den här frågan:

Att från det steget till att organisatoriskt och aktivt jobba i en politisk organisation, nej, jag sätter mig hellre ..., tar ett metspö och sätter mig på en brygga hellre. Jag värderar det högre. Därför att det kräver, återigen, jag tjarar om det, men det kräver ett sånt enormt engagemang. Det gör det. Om det ska ge någonting. Och jag är en engagerad person. Jag är jätteengagerad i det jag sätter mig in i. Jag är jätteengagerad i jobbet, jag är jätteengagerad inom ungdomsidrotten, jag var jätteengagerad i lokala styrelsen. Men jag är snart 40 år och börjar värdera tiden för mig själv och min familj också.⁸⁰

De fulländade deltagardemokraterna⁸¹

Vi har nu sett exempel på att deltagandet resulterar i en deltagardemokratisk utveckling i betydelsen ökad demokratisk kompetens i rollen som medborgare. I det avslutande mönster vi nu skall vända oss till, ser vi ett exempel på att utvecklingen kan nå ännu längre än så. Mönstret är det mest långtgående eftersom föräldrarna här har ökat sin demokratiska kompetens i rollen som förälder (genom ökad kunskap om skolan och ökad tilltro till den egna förmågan att påverka i rollen som förälder) samt sin demokratiska kompetens i rollen som

medborgare (genom en positiv utveckling för minst något av de steg som ingår i demokratisk kompetens i rollen som medborgare). Dessutom framträder i detta mönster exempel på att deltagandet resulterar i en ökad beredskap för politiskt deltagande.

Till att börja med präglas detta mönster av en positiv erfarenhet av tiden i den lokala styrelsen, detta när det gäller såväl *upplevelsen av inflytande* som *upplevelsen av bemötandet från rektor och lärare*. Låt oss titta närmare på de två delarna. Man uppfattar att styrelsen har haft inflytande på skolan och att de förväntningar som man hade från början i stor utsträckning har infriats. Som ett exempel kan nämnas att en förälder tycker att styrelsen har åstadkommit mycket när det gäller trångboddheten på skolan och tillgången på lokaler. Vid ett tillfälle besökte representanter från kommunen skolan och hon upplever att det var styrelsens förtjänst att besöket resulterade i en förändring:

[D]et tror jag inte skulle ha gått om vi inte hade en styrelse. Där tror jag att rektorn kan prata sig blå alltså i så fall, om hon inte haft ett stöd från föräldrar och lärare. Så nog känns det att det har hänt saker och ting, det gör det.⁸²

Lärare och rektorer upplevs lyssna och ta styrelsen på allvar. Man har uppfattningen att rektorn har insett att han eller hon har mycket att vinna på att ha styrelsen vid sin sida, vilket leder till att rektorn bemöter styrelsen på ett positivt sätt:

Hon spelar den rollen att hon vill hjälpa oss som föräldrar och personal så mycket som det går. För att jag menar mår barnen bra, är föräldrarna nöjda, lärarna nöjda och glada, då underlättas hennes arbete avsevärt också. [...] Hennes arbetsbörda lättar, hon får gladare människor runt omkring sig och det i sin tur gör ju säkert att hon själv känner sig mer positiv att gå till jobbet.⁸³

Å ena sidan finns det exempel på att man har en positiv erfarenhet av bemötandet men inte av inflytandet. Den negativa erfarenheten av inflytandet är kopplad till högt ställda förväntningar. Förälder B1 uttrycker en besvikelse över att det enda man kan göra som styrelse är att

... måla lite här och där och göra såna småsaker, men det tycker jag egentligen att, göra trivsel på skolan och få igång eleverna till att måla och fixa och dona tillsammans med lärarna, det kan vilken föräldraförening som helst göra. Det behövs inte en lokal styrelse till. På ett sätt kan det kännas lite fånigt att sitta och göra såna småsaker.⁸⁴

Å andra sidan finns det exempel på att man har en positiv erfarenhet av inflytandet men inte av bemötandet. Exempelvis upplevde förälder A4 rektorns bemötande som godtyckligt eftersom "[ä]renden som rektorn visste att han kunde reda ut det kunde han ju lova men sånt som var lite jobbigare och svårare var lite motigare."⁸⁵

Att deltagandet i styrelsen har ökat *kunskapen om skolan* råder det ingen tvekan om. "Oja, det har det gjort", säger en förälder och fortsätter:

Man får en insyn både i rektorsjobb och personalens vardag och barnens vardag. Så det tycker jag. [...] Egentligen borde alla föräldrar ha någon anknytning till styrelsen just av den anledningen.⁸⁶

Man beskriver sin kunskap om skolan som god samtidigt som man inser att man inte är lika insatt i de kommunala förhållandena. Dessutom upplever man en *ökad kunskap om förhållanden i kommunen*. Förälder B1 hänvisar till de kontakter som den lokala styrelsen har haft med kommunen inom ramen för det föräldranätverk som etablerades i Sydstads kommun (se kapitel 6) och säger att det har resulterat i en ökad insikt om kommunala frågor.⁸⁷ Förälder A4 hänvisar också till dessa kontakter och förklarar den ökade kunskapen så här:

Man får nog inte den kunskapen förrän det är något som ligger en varmt om hjärtat och man måste in och knacka på dörrarna där. Då först får man nog lära sig hur det fungerar. Men det krävs nog något sånt tror jag.⁸⁸

Men här finns ett undantag. Förälder D3 kan inte tillskriva sin kunskap styrelsetiden utan tror att det beror på att hon parallellt med styrelseengagemanget har genomgått en utbildning på komvux som har krävt att hon har satt sig in i kommunala förhållanden.

I den här gruppen upplever man dessutom ett stärkt *politiskt självförtroende*. Tilltron till den egna förmågan att påverka i rollen som

förälder upplevs som större. Man hyser visserligen inte någon större förhoppning att man själv som enskild förälder kan påverka mycket inom skolan men man upplever att de egna möjligheterna att påverka i rollen som förälder har stärkts. Så här förklarar en förälder det:

Det tror jag faktiskt. Inte kanske att man lyssnar mera på grund av det men däremot så är man ju mera insatt i saker och ting. Och vet vilka vägar man kan gå. Så det tror jag nog har kunnat hjälpa till lite grand.⁸⁹

En annan förklaring är att engagemanget har givit en styrka som gör att man vågar mer än tidigare:

Du vet nu bara tågar jag in i skolan. [...] Jag känner att jag har fått en annan styrka sen jag har suttit med där. Fått en annan kunskap. Och att man vågar. Just det att man vågar ju gå in. På ett annat sätt. [...] Innan gick man inte in och störde i klassrummet. Det var lärarens rum om man säger så. Men nu kan jag som förälder gå in och säga att så här, varför är det så här? Kan man inte göra så här? Och det har jag gjort mycket.⁹⁰

Parallellt med att föräldern i citatet ovan har suttit med i styrelsen har hon också varit aktiv i andra sammanhang. Hon kan inte säga om den styrka hon beskriver härstammar enbart från styrelsen, men hon tror att det är en av flera förklaringar:

Hade man inte engagerat sig så i de här olika så hade du inte haft den bakgrunden, vågat. Utan då hade man sagt ja till allt vad lärarna säger. Du vet jag går emot dem nu. Ibland så, jag blir rädd för mig själv ibland [...] Och det måste ju ha varit alla dom här bitarna man har fått som styrker upp det. Jag kan inte tänka mig något annat. För sån här har jag inte varit innan. Alltså det måste vara alltså att kunskaperna här, lite här och lite där gör att man blir lite starkare och lite säkrare.⁹¹

Tilltron till den egna möjligheten att påverka i rollen som enskild medborgare har ökat men upplevs som ganska liten. Man känner sig ganska liten och tror inte att kommunen lyssnar på vad man har att säga. "Det är bara lilla jag som öppnar min mun och tycker och tänker"⁹²,

förklarar en av föräldrarna. Den låga tilltron till den egna förmågan innebär att den finns en potential för att tiden i styrelsen skall innebära en skjuts i rätt riktning. I denna grupp föräldrar finns mycket riktigt flera saker som tyder på det. Man upplever att man har blivit stärkt som person, att man har fått en ny styrka. Återigen låter vi förälder D3 illustrera denna uppfattning:

Jag tror att förmågan att påverka har stärkts genom det. Att man vet hur man ska uttrycka sig, vart man ska vända sig och såna där saker. Det tror jag nog. Så det är liksom både som individ och förälder och representant för samhället som man i och med styrelsen blir [...] lite starkare i sig självt. [...] Man vågar ta tag i det om man tycker att någonting är snett. [...] Jag känner mig då starkare som person. För jag märker att det händer saker och ting.⁹³

Mer *intresserad av politiska förhållanden*, dock främst av saker som rör den egna sfären, har man också blivit efter sin tid i styrelsen. Man beskriver sig själv som ganska intresserad av politiska förhållanden. Man försöker hänga med i TV och tidningar och följa vad som händer i kommunen. Däremot säger man sig ha ett återkommande dåligt samvete för att man inte är så engagerad som man upplever att man bör vara. Men att tiden i styrelsen har inneburit ett ökat intresse finner man ganska naturligt, vilket framkommer nedan:

Man bryr sig på lite annorlunda sätt. I och med att du har lite mera kunskap om saker och ting och hur saker och ting går tillväga så tror jag nog ..., i och med det så engagerar man sig nog nästan automatiskt för saker och ting.⁹⁴

Så återstår *beredskapen för politiskt deltagande*. I den här gruppen finns en stor föreningsvana sedan tidigare. Det finns också en ganska stor beredskap för ett politiskt engagemang och man anser, av olika anledningar, att tiden i styrelsen har inneburit en skjuts på vägen. Förälder D3 menar till exempel att hon skulle kunna tänka sig att aktivera sig i ett politiskt parti även om hon upplever att det är "lite pirrigt" att ta initiativet, den där första kontakten. Men om hon blev tillfrågad skulle hon inte tveka. Hon upplever att det är den positiva erfarenheten av att ha påverkat, av att ha åstadkommit en förändring

som gör att beredskapen har ökat. Hon var visserligen med i ett föräldraråd på dagis tidigare men där hade man inte samma möjlighet att påverka. Det engagemanget gav heller inte samma intresse för ett politiskt engagemang:

Det har kommit nu. I och med styrelsen och det. Det har det gjort. Jag var ju även med i föräldrarådet på dagis. Ja, som sagt, det blir ju kanske en annan sån där grej i och för sig. Där hade vi i och för sig inte möjlighet att påverka nästan någonting för mycket var ju klappat och klart så man fick ju mer eller mindre information. [...] Och därför var det ju rätt så skönt att vara med i styrelsen. För där hände det ju saker och ting när man tyckte och tänkte.⁹⁵

Arbetet i den lokala styrelsen har gett en erfarenhet som skiljer sig från erfarenheterna av engagemang i andra föreningar. I styrelsen är det "mer på riktigt" vilket har gjort att förälder A4 kan tänka sig att ta steget över till ett politiskt engagemang. En annan anledning till att beredskapen har ökat är att man har insett att politiker inte är mer än människor och att man själv skulle klara av att vara politiskt aktiv. Följande utdrag ur intervjun med förälder B1(2) illustrerar avslutningsvis detta:

IP: Så att det var faktiskt en fråga jag ställde till min man för ett tag sedan. Tycker du att jag ska engagera mig politiskt eller ska jag forska? [...] Det är också någonting där du kan bevisa eller i alla fall försöka få fram grejer som du tycker är viktiga.

F: Tror du att din inställning till att bli politiskt aktiv har förändrats på något sätt av att du har varit engagerad på det här sättet?

IP: Ja det har det nog också gjort. Det tror jag.

F: På vilket sätt tror du att det har påverkat?

IP: Därför att jag ändå har insett att politiker är helt och hållet människor. [...] Jag kan tycka att jag skulle nog kunna klara av det. Det är inte speciellt konstigt.

Deltagardemokratins mönster i sammanfattning

Deltagandet i brukarstyrelserna förefaller ge upphov till en deltagardemokratisk utveckling hos föräldrarna då deltagandet upplevs som meningsfullt. Det är den första slutsatsen som kan dras av analysen av den deltagardemokratiska utvecklingen. I en mening ligger alltså de identifierade mönstren i linje med de teoretiska antagandena. I den deltagardemokratiska teorin betonas vikten av att deltagandet upplevs som meningsfullt och värt mödan. De identifierade mönstren ligger i linje med detta antagande såtillvida att den deltagardemokratiska processen, med något undantag, verkar utebli hos de föräldrar som inte har en positiv erfarenhet av deltagandet. Hos de föräldrar som har en positiv erfarenhet tyder resultaten å andra sidan på en mer eller mindre långtgående läroprocess.

Beakta för det första att det hos föräldrarna som representerar mönstret "de kritiska föräldrarna" saknas en positiv erfarenhet av deltagandet. Hos de föräldrar som representerar det här mönstret tycks det inte heller äga rum någon deltagardemokratisk utveckling. Vi kan emellertid notera ett undantag i bemärkelsen att deltagandet har resulterat i en ökad kunskap om förhållanden som rör skolan. Vid närmare eftertanke är resultatet inte särskilt motsägelsefullt. Detta steg i den deltagardemokratiska utvecklingen är rimligen det "enklaste" att uppnå. Förmodligen behöver man inte närvara på mer än ett par möten med den lokala styrelsen för att uppleva ökad kunskap och insikt om skolan, detta även om man anser sig ha en relativt god kunskap sedan tidigare. Därför menar jag att detta steg ensamt inte kan tas som ett tecken på en deltagardemokratisk läroprocess. I övrigt förefaller alltså inte deltagandet ha stimulerat någon utveckling hos de här föräldrarna. För det andra sammanfaller en positiv erfarenhet av deltagandet i brukarstyrelserna med en mer eller mindre långtgående deltagardemokratisk utveckling i mönstren "de demokratiska föräldrarna", "de demokratiska medborgarna" och "de fulländade deltagardemokraterna". Här ser vi exempel på att en positiv erfarenhet av deltagandet följs av en deltagardemokratisk utveckling, även om den inte alltid når lika långt.

Förutom tecken på en deltagardemokratisk utveckling i bemärkelsen läroprocess i förhållande till skolan, ser vi alltså exempel på en

läroprocess i förhållande till det offentliga. Hos "de demokratiska föräldrarna" resulterar deltagandet enbart i en läroprocess i förhållande till skolan. Förutom att deltagandet har genererat en ökad kunskap om skolan, har det genererat en ökad självförtroende i rollen som förälder. Föräldrarna har stärkts i tron att de som enskilda föräldrar har en röst och att de kan utöva inflytande och påtryckningar på skolan. Hos den här gruppen ser vi emellertid ingen läroprocess i förhållande till det offentliga. Den här utvecklingen ligger i linje med resultat från tidigare studier, nämligen att det lokala deltagandet förefaller resultera i en deltagardemokratisk läroprocess i förhållande till skolan.

Däremot har den tidigare forskningen *inte* presenterat några entydiga resultat som tyder på att det lokala deltagandet resulterar i en läroprocess i förhållande till det offentliga. Men här ser vi ett exempel på att så kan vara fallet. Hos de föräldrar som representerar mönstret "de demokratiska medborgarna" tyder mycket på att deltagandet, förutom ökad kunskap om förhållanden på skolan och ökat självförtroende i rollen som förälder, också har resulterat i en utveckling i deltagardemokratisk riktning i något eller några av de steg som enligt teorin kan klassificeras som en läroprocess i förhållande till det offentliga. I huvudsak upplever föräldrarna i detta mönster en ökad kunskap om förhållanden i kommunen, men det finns också exempel på att deltagandet har resulterat i en ökad tilltro till möjligheterna att påverka i rollen som medborgare. Och slutligen ser vi hos "de fulländade deltagardemokraterna" exempel på att den deltagardemokratiska utvecklingen kan nå hela vägen till en ökad beredskap för politiskt deltagande.

Så långt har vi enbart tagit hänsyn till de deltagandes erfarenhet av deltagandet och vad det betyder för den deltagardemokratiska utvecklingen. Nästa fråga att besvara är om den deltagardemokratiska utvecklingen varierar med de organisatoriska förutsättningarna i kommunen. Men innan vi tar steget vidare skall vi diskutera stabiliteten i de mönster som har identifierats.

Ett tecken på att de identifierade mönstren är stabila är att de också återfinns hos föräldrarna i gruppen övriga föräldrarepresentanter, alltså de föräldrar som inte har en lika lång erfarenhet av deltagandet som panelgruppen föräldrarepresentanter har och som därför endast intervjuades vid det andra panelsteget. I vissa avseenden finns det problem

med kategoriseringen av den deltagardemokratiska utvecklingen i den här gruppen föräldrar eftersom det enbart är deras subjektiva uppfattning om utvecklingen som har legat till grund för slutsatsdragningen. För panelgruppen har slutsatsdragningen skett med utgångspunkt i föräldrarnas subjektiva uppfattningar men också genom en jämförelse mellan utsagorna vid panelsteg 1 och panelsteg 2. Möjligheten att jämföra föräldrarnas uppfattningar om en eventuell utveckling i deltagardemokratisk riktning med deras tidigare utsagor ger, bedömer jag, ett mer tillförlitligt resultat. Om intervjupersonen säger att det har skett en ökning i något steg men inte kan koppla det till tiden i styrelsen och jämförelsen mellan utsagorna vid tidpunkt 1 och tidpunkt 2 inte visar på någon ökning har jag gjort tolkningen att det inte har skett en utveckling i deltagardemokratisk riktning. I förlängningen kan detta ge skäl att ifrågasätta resultat angående en deltagardemokratisk utveckling som enbart bygger på de deltagandes subjektiva berättelse eller på tvärsnittsdata. Men i de fall, slutligen, som materialet för gruppen övriga föräldrarepresentanter har gått att kategorisera sammanfaller utvecklingen hos dessa föräldrar med de mönster som har identifierats hos panelgruppen föräldrarepresentanter.⁹⁶ Sammantaget menar jag att detta indikerar att mönstren är stabila.

Men stabiliteten i mönstren kan diskuteras ur ytterligare en infallsvinkel. Hur skall vi se på det faktum att alla delsteg, så att säga, inte uppfylls? Med utgångspunkt i teorin menar jag att begreppet demokratisk kompetens består av politiskt självförtroende, kunskap om politiska förhållanden och politiskt intresse. Detta gäller både demokratisk kompetens i rollen som förälder och rollen som medborgare. Vi ser emellertid få exempel på att de deltagande utvecklar ett ökat politiskt intresse, vare sig intresse för skolfrågor eller för övergripande politiska frågor. De empiriska indikatorer vi hittar för en läroprocess i förhållande till skolan är alltså ett ökat självförtroende i rollen som förälder och en ökad kunskap om skolan. På samma sätt består den ökade demokratiska kompetensen i rollen som medborgare i huvudsak av självförtroende i rollen som medborgare och ökad kunskap om kommunen. Betyder det att delsteget ökat politiskt intresse är en missvisande operationalisering av den demokratiska kompetensen? Med tanke på att huvudtanken i den deltagardemokratiska teorin är att det lokala deltagandet skall generera ett ökat intresse och engagemang för

den offentliga sfären anser jag politiskt intresse vara en rimlig operationalisering av delar av processen. Däremot skulle analysens resultat kunna indikera att det inte är den mest centrala beståndsdel i den demokratiska kompetensen.

En tredje anledning att diskutera mönstrens stabilitet är att skillnaderna mellan de olika mönstren inte är så stora. Beakta till exempel att skillnaden mellan mönstret "de demokratiska medborgarna" och mönstret "de fulländade deltagardemokraterna" är att de senare hyser beredskap för politiskt deltagande vilket den förra gruppen inte gör. Det gör att vi bör iakttä en viss försiktighet vid slutsatsdragningen. Däremot framgår en tydlig skiljelinje med avseende på om läroprocessen äger rum i förhållande till skolan eller i förhållande till kommunen. Det är därför denna skiljelinje som skall ligga till grund för analysen av skillnader i deltagardemokratisk utveckling mellan skolorna och kommunerna.

Skillnader mellan skolorna och kommunerna

Den andra centrala slutsatsen som kan dras av analysen är att den deltagardemokratiska utvecklingen på individnivå förefaller variera med de organisatoriska förutsättningarna i kommunen. Om relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna är präglad av samverkan och dialog verkar det finnas bättre förutsättningar för en deltagardemokratisk utveckling, än vad som verkar finnas om relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna inte är präglad av samverkan och dialog. Detta framträder då vi studerar huruvida de olika mönstren finns representerade bland de intervjuade föräldrarna på respektive skola. Resultatet presenteras i figur 7.3. I figuren anges hur många föräldrar i panelgruppen föräldrarepresentanter på respektive skola som representerar ett visst mönster.⁹⁷ Syftet med att ange andelen föräldrar är inte att dra slutsatser om vilket mönster som är vanligast, utan snarare ett sätt att synliggöra fördelningen för att därigenom kunna utläsa tendenser i materialet.⁹⁸

Figur 7.3 Mönster för deltagardemokratisk utveckling fördelade efter skol- och kommuntillhörighet

		Sydstad		Mellanstad	
		Björkskolan (4)	Ekskolan (4)	Granskolan (5)	Tallskolan (5)
Läroprocess i förhållande till skolan	<i>De kritiska föräldrarna</i>	1	–	1	–
	<i>De demokratiska föräldrarna</i>	–	1	3	2
<i>Andel föräldrar per skola inom huvudmönster 1</i>		25%	25%	100%	40%
Läroprocess i förhållande till det offentliga	<i>De demokratiska medborgarna</i>	2	2	–	2
	<i>De fulländade deltagardemokraterna</i>	1	1	–	1
<i>Andel föräldrar per skola inom huvudmönster 2</i>		75%	75%	0%	60%

Kommentar: Antalet intervjuade föräldrar i panelgruppen föräldrarepresentanter på varje skola anges i kolumnrubrikerna. Anledningen till att antalet föräldrar i panelgruppen föräldrarepresentanter på Granskolan som redovisas i figuren inte motsvarar antalet intervjuade föräldrar på skolan är att en förälder återfinns i det motstridiga mönster som redogjordes för inledningsvis i kapitlet.

Av figuren framträder tendenser till systematiska skillnader. En första iakttagelse är att huvudparten av föräldrarna i Björkskolans och Ekskolans lokala styrelser finns representerade i de mönster som kännetecknas av en deltagardemokratisk läroprocess i förhållande till det offentliga. De finns alltså representerade i mönstren ”de demokratiska medborgarna” och ”de fulländade deltagardemokraterna”. Bland föräldrarna i Granskolans och Tallskolans lokala styrelser i Mellanstad

är mönstret mer splittrat. Samtliga föräldrar i Granskolans lokala styrelse uppvisar enbart en läroprocess i förhållande till skolan. För föräldrarna i Tallskolans lokala styrelse är resultaten mer tvetydiga. Merparten av föräldrarna återfinns i de mönster som kännetecknas av en läroprocess i förhållande till det offentliga på samma sätt som föräldrarna i styrelserna i Sydstad. Men å andra sidan uppvisar en relativt större andel av föräldrarna i Tallskolans lokala styrelse en läroprocess i förhållande till skolan än vad föräldrarna på de båda skolorna i Sydstad gör. Det tillhör undantagen att föräldrarna i respektive styrelse på skolorna i Sydstad uppvisar en läroprocess enbart i förhållande till skolan. Den sammantagna slutsatsen är att det förefaller ske en långtgående deltagardemokratisk utveckling bland föräldrarna i de lokala styrelserna i Sydstad oavsett vilken skola man tillhör. I Mellanstad ser vi exempel på en långtgående läroprocess bland föräldrarna i den lokala styrelsen på den resursstarka Tallskolan. Bland föräldrarna i Granskolans lokala styrelse sker det en läroprocess i förhållande till skolan. Innan resultaten tolkas i skenet av de organisatoriska förutsättningarna i kommunerna och skolorna skall vi vända oss till gruppen övriga föräldrarepresentanter för ett kompletterande underlag.

I fotnoterna har jag genomgående redovisat huruvida de identifierade mönstren för deltagardemokratisk utveckling också finns representerade hos gruppen övriga föräldrarepresentanter. Trots de förbehåll som gäller kvaliteten på detta material är det intressant att se huruvida de ovan iakttagna skillnaderna går igen bland dessa föräldrar. Förstärker eller försvagar utvecklingen hos övriga föräldrarepresentanter de skillnader i deltagardemokratisk utveckling mellan skolorna och kommunerna som framträder i figur 7.3? Det visar sig att utvecklingen bland gruppen övriga föräldrarepresentanter i allt väsentligt *förstärker* de skillnader som har framkommit. Huvudparten av de övriga föräldrarepresentanterna från styrelserna i Sydstad uppvisar en läroprocess i förhållande till det offentliga.⁹⁹ Huvudparten av de övriga föräldrarepresentanterna såväl på Granskolan som på Tallskolan i Mellanstad uppvisar en läroprocess i förhållande till skolan och endast i undantagsfall i förhållande till kommunen.¹⁰⁰ Den enda skillnaden mellan övriga föräldrarepresentanter och panelgruppen föräldrarepresentanter gäller den deltagardemokratiska utvecklingen bland föräldrarna i Tallskolans lokala styrelse. I panelgruppen föräldrarepresentanter ser

vi exempel på en långtgående läroprocess men det gör vi alltså inte i gruppen övriga föräldrarepresentanter.

Med tanke på hur relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklas i de båda kommunerna ligger resultatet i linje med de teoretiska antagandena. Den deltagardemokratiska utvecklingen förefaller vara mer långtgående bland föräldrarna i Sydstad än bland föräldrarna i Mellanstad såtillvida att huvudparten av de intervjuade föräldrarna i Sydstads lokala styrelser uppvisar en deltagardemokratisk läroprocess i förhållande till det offentliga. Detta resultat ligger i linje med de teoretiska antagandena eftersom relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna i Sydstad i hög grad präglas av dialog och samverkan. I Sydstad har brukarstyrelserna ett framträdande mandat. Det finns dessutom utbredda kontaktytor mellan de båda parterna. Förutom kontakter som syftar till utbyte av information förefaller det finnas en ömsesidig vilja från parternas sida att delta i samtal. Kommunen initierar och deltar i möten och det finns dessutom exempel på att brukarna och barn- och ungdomsnämndens politiker bildade en allians för att tillsammans utöva påtryckningar på högsta kommunledningen. I Sydstad förefaller det således från kommunens sida finnas en önskan att göra brukarstyrelserna delaktiga i den politiska processen. Det faktum att den deltagardemokratiska utvecklingen är långtgående bland föräldrarna i kommunen indikerar att kontakter och dialog med den kommunala nivån är av central betydelse för en sådan utveckling.

I Mellanstad präglas inte relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna av dialog i samma utsträckning. Brukarstyrelsernas mandat är inte lika framträdande, kontaktytorna saknas i stor utsträckning och från kommunens sida finns det en viss tveksamhet angående de lokala styrelserna plats i den kommunala politiska organiseringen. Och denna avsaknad av dialog förefaller alltså sammanfalla med en deltagardemokratisk läroprocess i huvudsak i förhållande till skolan. Men som vi strax skall återkomma till finns det vissa undantag och det gäller den deltagardemokratiska utvecklingen bland föräldrarna på Tallskolan.

I vilken utsträckning finns det skillnader i deltagardemokratisk utveckling mellan skolorna? När det gäller utvecklingen i Sydstads kommun kan vi konstatera att det inte finns några systematiska skillnader

i den deltagardemokratiska utvecklingen mellan skolorna. Resultatet ligger i linje med vad vi sedan tidigare vet om hur arbetet i de lokala styrelserna i Sydstad har utvecklats under den aktuella undersökningsperioden. Analysen i kapitel 5 visade att arbetet i de lokala styrelserna i Sydstad har fungerat väl under perioden. Arbetet har förflutit utan några egentliga avbrott, kontinuiteten bland föräldrarna har varit påtaglig och dessutom fanns det saker som tydde på att brukarstyrelserna utnyttjade sitt omfattande mandat i praktiken.

Är det troligt att den långtgående deltagardemokratiska utvecklingen bland föräldrarna i Sydstad är ett resultat av att arbetet i styrelserna har fungerat väl eller ett resultat av att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna präglas av dialog och samverkan? Det rör sig sannolikt om en kombination av de båda faktorerna. Att arbetet i styrelserna har fungerat väl är troligtvis till viss del ett resultat av kommunens inställning och agerande i förhållande till brukarstyrelserna. Delegationen av det omfattande mandatet och det pågående samtalet förefaller ha skapat goda förutsättningar för ett väl fungerande arbete i styrelserna. Vad kan annars förklara att arbetet har fungerat väl? En möjlig faktor är rena personfaktorer. På båda skolorna har rektorerna varit drivande och engagerade i förhållande till styrelsearbetet och det bidrar med största sannolikhet till att arbetet fungerar väl. Men rektorernas förhållningssätt behöver inte enbart vara relaterat till person utan kan också ses som en konsekvens av det samverkansinriktade klimatet i kommunen. Det är dessutom min bedömning att vi kan utesluta skolans storlek som en alternativ förklaringsfaktor. Skolorna är visserligen relativt små men fortfarande tillräckligt stora för att ett väl fungerande arbetsklimat inte skall komma av sig själv utan kräva en insats av de deltagande parterna. Och eftersom det inte framträder några skillnader i hur arbetet har fungerat mellan den resursstarka Ekskolan och den resurssvaga Björkskolan talar mycket för att resursstyrkan inte heller är någon viktig faktor för att förklara varför arbetet i styrelserna fungerar väl i Sydstrads kommun.

Vi skall inte sticka under stol med att det finns undantag i den deltagardemokratiska utvecklingen bland föräldrarna i Sydstad. Det finns exempel på att den deltagardemokratiska läroprocessen även bland föräldrarna i Sydstad enbart ägt rum i förhållande till skolan. Hur kan

det komma sig med tanke på att de organisatoriska förutsättningarna som antas i teorin finns både på skol- och kommunnivå? Det exempel som gäller Ekskolan, vilket framkommer av sammanställningen i figur 7.3, skulle kunna sättas i samband med ett utbredd intresse och engagemang för det offentliga redan då föräldern i fråga (förälder B4) beslutade sig för att gå med i den lokala styrelsen. Här tycks det, med andra ord, inte ha funnits något egentligt utrymme för en deltagardemokratisk utveckling. Det exempel som gäller Björkskolan skulle kunna sättas i samband med de personliga förväntningarna. I detta fall hänger avsaknaden av en positiv erfarenhet av deltagandet samman med en till stora delar utebliven deltagardemokratisk utveckling. Att föräldern ifråga (förälder A5) gör en sådan bedömning trots att arbetet utifrån sett har varit effektivt, kan troligtvis förklaras av högt ställda personliga förväntningar som inte har infriats.

I Mellanstad finns det vissa skillnader i den deltagardemokratiska utvecklingen mellan skolorna eftersom den deltagardemokratiska utvecklingen är mer långtgående bland Tallskolans styrelseföräldrar än bland Granskolans styrelseföräldrar. För Granskolans del ligger resultaten i linje med de teoretiska antagandena. De organisatoriska förutsättningarna talar inte för en långtgående deltagardemokratisk utveckling. Frånvaron av en dialoginriktad relation till kommunen sammanfaller med att den deltagardemokratiska läroprocessen enbart sker i förhållande till skolan. Men att läroprocessen är begränsad kan också sättas samman med arbetet i den lokala styrelsen, vilket har stött på vissa problem under tidens gång. Analysen av styrelsens arbete i kapitel 5 visade att arbetet vid några tillfällen hade avbrutits och det föreföll ha stannat av efter hand. Är en förklaring till att arbetet i styrelserna stöter på vissa problem att relationen till kommunen inte präglas av dialog och samverkan? Det kan så vara, men samtidigt kan vi inte förbigå rektorns centrala roll. Som framkommer av kapitel 5 har rektorn vid flera tillfällen markerat en viss distans till föräldrarna i styrelsen. Det finns också exempel på att han har hamnat på kollisionskurs med föräldrarepresentanterna. Men samtidigt kan det inte heller uteslutas att faktorer som har med resursstyrkan att göra spelar in. Skolan ligger i ett resurssvagt område. Jag bedömer det inte heller som sannolikt att den uteblivna läroprocessen i förhållande till det

offentliga kan förklaras av att undersökningsperioden har omfattat en för kort tidsperiod. Om det hade varit fallet borde det inte finnas exempel på en långtgående utveckling i Sydstad heller.

Hur skall vi förstå utvecklingen bland föräldrarna på Tallskolan? Hur kan det komma sig att vi ser en långtgående utveckling trots att de organisatoriska förutsättningarna i form av en relation till kommunen präglad av dialog och samverkan inte är uppfyllda? Om vi ser till arbetet i den lokala styrelsen drar vi oss till minnes att genomgången i kapitel 5 visade på ett relativt väl fungerande arbete. Det var åtminstone fallet vid det första panelsteget, vilket rimligen kan förklara den långtgående deltagardemokratiska utvecklingen bland panelgruppen föräldrarepresentanter. Vid det andra panelsteget hade styrelsen till stora delar bytts ut vilket hängde samman med ett sämre fungerande arbete. Det skulle kunna förklara varför merparten av de övriga föräldrarepresentanterna i Tallskolans styrelse endast uppvisar en läroprocess i förhållande till skolan. Nästa fråga är hur det kan komma sig att arbetet, åtminstone till en början, fungerade väl när kommunens inställning och agerande i förhållande till styrelserna var tvetydig. En möjlig tolkning är att det har att göra med den engagerade rektorn och de mycket drivande föräldrarna. Resursstyrkan kan också vara en faktor som spelar roll i sammanhanget. I Sydstad framträder inga skillnader baserat på resursstyrka men det gör det alltså i Mellanstad. En rimlig tolkning är att skillnader i resursstyrka får genomslag när den kommunala miljön inte är deltagarvänlig. En väl fungerande relation mellan kommunen och brukarstyrelserna skulle kunna "kompensera för resurssvaghet". Vi bör också ha i åtanke att den lokala styrelsen vid Tallskolan är den styrelse i undersökningen som startade sitt arbete tidigast. Arbetet kom igång redan våren 1998, det vill säga relativt snart efter att kommunen hade fattat det övergripande beslutet om att införa lokala styrelser i kommunen. Med tanke på vad som har framkommit när det gäller kommunens initiala strävan att utforma verksamheten i nära samverkan med skolorna själva, är det inte orimligt att styrelseföräldrarna i början har erfarenhet av en välfungerande relationen till kommunen. Det skulle kunna förklara den långtgående deltagardemokratiska utvecklingen hos vissa av styrelseföräldrarna på Tallskolan. Däremot förefaller alltså övriga föräldrarepresentanter sakna erfarenhet av en sådan relation. De valdes in i styrelsen i ett

skede när kommunen i stora delar har förändrat sin inställning till samverkan med brukarstyrelserna.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera följande: Då relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna präglas av dialog och samverkan tycks alltså deltagandet i brukarstyrelserna ge upphov till en deltagardemokratisk läroprocess i förhållande till det offentliga hos de föräldrar som deltar i brukarstyrelserna. I nästa kapitel skall vi rikta uppmärksamheten till de övriga föräldrarna på skolorna.



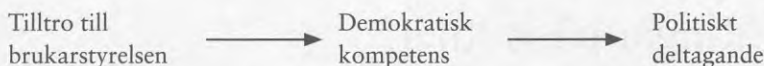
8 Ringar på vattnet?

Äger det rum en deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar på skolorna? Med andra ord, får brukarstyrelserna ringar på vattnet? Och finns det, i så fall, någon variation i denna utveckling hos övriga föräldrar beroende på vilken skola eller kommun föräldrarna tillhör? Det är frågorna som står i fokus i detta kapitel.

Det grundläggande teoretiska antagandet är att nyckeln till en deltagardemokratisk utveckling ligger i en positiv erfarenhet av deltagandet. Eftersom övriga föräldrar på skolorna själva inte deltar i den lokala styrelsen, utgår vi från deras erfarenhet av styrelsens arbete och inflytande i rollen som berörd av dess beslut. Det resulterar i antagandet att *tilltro till den lokala styrelsen*¹ ger upphov till en deltagardemokratisk utveckling. Med det avses tilltro till styrelsens möjligheter att utöva inflytande i skolan och i kommunen.² Är det rimligt att anta att övriga föräldrar på skolorna har en uppfattning om den lokala styrelsens arbete och inflytande? Analysen av styrelsernas arbete i kapitel 5 visade att mycket talar för att de grundläggande förutsättningarna är uppfyllda. Föräldrarepresentanterna i de lokala styrelserna ser det som viktigt att förankra sitt arbete hos övriga föräldrar och styrelserna har olika strategier för att upprätta kontaktytor mellan styrelsen och övriga föräldrar.³

Följande teoretiska modell har härletts ur den deltagardemokratiska teorin och ligger till grund för analyserna i detta kapitel: *tilltro till brukarstyrelsen ökar föräldrarnas demokratiska kompetens vilket i sin tur ökar deras benägenhet att delta politiskt*.⁴ I analysen avses med tilltro till brukarstyrelsen tilltro till styrelsens möjlighet att påverka i skolan och kommunen. Med demokratisk kompetens avses politiskt intresse, kunskap och självtilltro. Med politiskt deltagande avses beredskap för politiskt förtroendeuppdrag samt faktiskt politiskt deltagande. Effekten av tilltro till brukarstyrelsen på politiskt deltagande antas alltså vara indirekt och gå via en ökad demokratisk kompetens.⁵ Modellen sammanfattas i figur 8.1.

Figur 8.1 Modell för deltagardemokratisk utveckling bland övriga föräldrar på skolorna



Även i denna del av analysen är frågan om eventuella skillnader mellan skolorna och kommunerna central för att belysa de organisatoriska förutsättningarnas betydelse för den deltagardemokratiska utvecklingen. Resultaten från analysen av den deltagardemokratiska utvecklingen bland föräldrarna som deltar i de lokala styrelserna visade att det fanns en variation mellan kommunerna och i viss mån mellan skolorna. Nu är frågan om liknande skiljelinjer kan urskiljas i den antagna deltagardemokratiska utvecklingen bland övriga föräldrar. Vi ställer oss alltså frågan om det finns några systematiska skillnader i deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar på skolorna beroende på inom ramen för vilken skola och kommun den lokala styrelsen verkar.

Materialet

De enkätundersökningar som ligger till grund för analysen genomfördes med ett tidsintervall på ett och ett halvt år.⁶ Den första, vilken hädanefter benämns *föräldraenkät ht99*, genomfördes hösten 1999 och den andra, *föräldraenkät vt01*, genomfördes våren 2001. Båda undersökningarna sändes till samtliga föräldrar som hade barn på respektive skola vid den aktuella tidpunkten och skall därför betraktas som två tvärsnittundersökningar.⁷ Eftersom flera av de föräldrar som har barn på respektive skola hösten 1999 också har barn på skolan våren 2001⁸ innehåller de båda undersökningarna också en *familjepanelpopulation*. I denna ingår de föräldrapar som besvarade både föräldraenkät ht99 och föräldraenkät vt01. Svarsfrekvensen för respektive tvärsnittundersökning är tillfredsställande hög: 72 procent för föräldraenkät ht99 och 66 procent för föräldraenkät vt01.⁹ Ett problem vid panelundersökningar är panelmortalitet, det vill säga att de som har deltagit i det första panelsteget av någon anledning väljer att inte delta i det påföljande panelsteget. Sammanlagt besvarade 540 perso-

ner båda enkäterna. 60 procent av de personer som deltog i det första panelsteget deltog också i det andra panelsteget.¹⁰ Eftersom enkäterna adresserades i elevens namn var det upp till respektive föräldrapar att avgöra vem av föräldrarna som skulle besvara enkäten. För att ta fram *föräldrapanelpopulationen*, det vill säga de *enskilda föräldrar* som har besvarat båda enkäterna, har jag utgått från familjepanelpopulationen och kontrollerat vilket kön de svarande har uppgett. Endast de svarande som har uppgett samma kön i båda enkäterna, sammanlagt 454 föräldrar, ingår i föräldrapanelpopulationen.¹¹

Materialets tillförlitlighet

Reliabilitetsproblemen i de aktuella undersökningarna är ringa. Att döma av de utförda reliabilitetstesterna är inmatningen av materialet i datamatrixen tillförlitlig.¹² I undersökningarna används uteslutande fasta svarsalternativ, vilket undanröjer stora delar av den tolkningsproblematik som kan förekomma vid öppna svarsalternativ. För att i möjligaste mån undvika att frågorna upplevs som svåra att besvara eller att tolka har flera frågor i föräldraenkät ht99 och vt01 lånats in från jämförbara undersökningar.¹³ Vidare har de frågor som är specifika för de här aktuella undersökningarna formulerats med utgångspunkt i väl beprövade frågeformuleringar.

Det genomsnittliga interna bortfallet för föräldraenkät ht99 är 4 procent. För föräldraenkät vt01 är motsvarande siffra 3,3 procent.¹⁴ Det interna bortfallet tenderar att vara något högre för de frågeområden i de båda undersökningarna som rör den lokala styrelsen samt politik och samhälle, än för de frågor som rör deltagande och inflytande på skolan samt bakgrundsfrågorna. Av tabell 8.1 framkommer dessutom att andelen vet ej-svar är relativt hög för samtliga frågor som rör föräldrarnas tilltro till brukarstyrelsens inflytandemöjligheter i båda tvärsnittspopulationerna. Andelen är dessutom något högre vid det andra panelsteget.¹⁵

På grund av det interna bortfallet och den relativt höga andelen vet ej-svar kan det diskuteras om föräldrarna har några starka uppfattningar om brukarstyrelsens inflytandemöjligheter eller om det istället är frågan om en så kallad svag attityd.¹⁶ En svag attityd ligger ytligt i människors medvetande och kan bildas i den stund man får en fråga att besvara. Svaga attityder sällan ger upphov till starka effekter, vil-

ket ger viss anledning att tona ner förväntningarna på analysen. Men att svarsalternativet vet ej har inkluderats ger samtidigt anledning att fästa tilltro till de svar som faktiskt har avgivits.

Tabell 8.1 Fördelningen i de frågor som på olika sätt berör föräldrarnas tilltro till den lokala styrelsen

		Goda möjligheter	Dåliga möjligheter	Vet ej	Totalt (antal)
Styrelsens möjligheter framföra synpunkter till skolledningen	T1	63	11	26	100 (884)
	T2	60	10	30	100 (853)
Styrelsens möjligheter framföra synpunkter till kommunen	T1	32	32	36	100 (854)
	T2	34	28	38	100 (829)
		Stor ut- sträckning	Liten ut- sträckning	Vet ej	Totalt (antal)
Utsträckning i vilken skolledningen tar hänsyn till styrelsens synpunkter	T1	34	30	36	100 (880)
	T2	35	24	41	100 (851)
Utsträckning i vilken kommunen tar hänsyn till styrelsens synpunkter	T1	9	50	41	100 (862)
	T2	9	46	45	100 (825)
		Stor förmåga	Liten förmåga	Vet ej	Totalt (antal)
Styrelsens förmåga att påverka arbetet på skola	T1	34	36	30	100 (886)
	T2	31	33	36	100 (854)

Kommentar: I tabellen anges frekvensfördelningen för de frågor som på olika sätt mäter föräldrarnas tilltro till den lokala styrelsen. Procenttalen är avrundade till närmaste heltal. Det totala antalet svarande på föräldraenkät ht99 är 905 föräldrar. Det totala antalet svarande på föräldraenkät vt01 är 865 föräldrar.

De breda penseldragen

Analysen är uppdelad i två delar. I den första delen studeras förändringen på aggregerad nivå i syfte att få en överblick över materialet och att få *en indikator dels på huruvida det sker en deltagardemokratisk utveckling bland övriga föräldrar, dels på huruvida det finns några skillnader i den deltagardemokratiska utvecklingen mellan skolorna och kommunerna*. Först genom sambandsanalysen i analysens andra del kan vi uttala oss om en deltagardemokratisk utveckling på individnivå.

En första indikator på förekomsten av en deltagardemokratisk process bland övriga föräldrar är jämförelsen mellan andelen föräldrar som har demokratisk kompetens och beredskap för politiskt deltagande vid panelsteg 1 med andelen föräldrar som har samma egenskaper vid panelsteg 2. Om andelen föräldrar som har dessa egenskaper är högre vid det andra panelsteget än vid det första panelsteget *kan* det tala för en utveckling i linje med de teoretiska antagandena, men det behöver inte göra det. Ett tecken på att en dylik förändring skulle kunna vara en effekt av att den lokala styrelsen är verksam på skolan är om motsvarande förändring *inte* har ägt rum bland personer som *inte* har en sådan erfarenhet. Analysen av utvecklingen i föräldrapanelpopulationen skall därför kompletteras med en analys av motsvarande utveckling i en kontrollgrupp föräldrar. Kontrollgruppen föräldrar består av de föräldrar som har besvarat de här aktuella undersökningarna vid något av de två panelstegen.¹⁷ Eftersom jämförelsen endast ger indikatorer redovisas i den fortsatta framställningen dessa resultat endast översiktligt i fotnoter.¹⁸

I tabellerna nedan anges dels andelen föräldrar som har en viss egenskap¹⁹, dels skillnaden i procent mellan de två mättillfällena. I tabellerna anges också om skillnaden mellan andelen föräldrar som har en viss egenskap vid T1 respektive T2 är statistiskt signifikant.²⁰ Andelen föräldrar som har en viss egenskap är av sekundärt intresse och därför lägger jag i texten störst vikt vid att kommentera skillnaderna över tid.

Föräldrarnas tilltro till den lokala styrelsen

När det gäller tilltron till den lokala styrelsen operationaliserat som tilltro till styrelsens möjligheter att påverka på skolan och att föra

fram synpunkter och krav till skolledning och kommunen har vi inga teoretiska skäl att förvänta oss en positiv utveckling. Det är en empirisk fråga huruvida det sker en sådan utveckling eftersom en ökad tilltro till den lokala styrelsen kan, men inte behöver, bli följden av att styrelsen har varit verksam på skolorna under en längre tid.

Tabell 8.2 visar att föräldrarnas tilltro till styrelsen, med något undantag, tenderar att avta mellan panelsteg 1 och panelsteg 2.²¹ Vi bör dock vara medvetna om skillnaden mellan andelen föräldrar som hyser en viss uppfattning vid panelsteg 1 och panelsteg 2 inte i något fall är statistiskt signifikant på 95 procents säkerhetsnivå. När det gäller tilltron till styrelsen operationaliserat som tilltro till styrelsens förmåga att påverka arbetet på skolan ser vi en negativ eller oförändrad utveckling bland föräldrarna på samtliga skolor. Förändringen är störst på Granskolan medan bedömningen av styrelsens möjligheter att påverka arbetet är oförändrad på skolorna i Sydstad. Av tabellen framkommer också att tilltron till styrelsens möjligheter att framföra synpunkter till skolledningen avtar bland föräldrarna på skolorna i Mellanstad, återigen med den största nedgången bland föräldrarna på Granskolan, medan andelen som bedömer att styrelsen har dessa möjligheter ökar på skolorna i Sydstad. Resultaten visar för övrigt att föräldrarna på skolorna i Sydstad har en större tilltro till de lokala styrelserna än vad föräldrarna på skolorna i Mellanstad har. Resultat ligger i linje med resultaten i kapitel 5 som visade att arbetet i de lokala styrelserna är mer konfliktfyllt på Mellanstads skolor än på Sydstads. Vad som dessutom är intressant att notera är att andelen föräldrar som hyser tilltro till styrelsens möjligheter att föra fram synpunkter i kommunen ökar på samtliga skolor.

Tabell 8.2 Andelen föräldrar på respektive skola som hyser tilltro till den lokala styrelsen, föräldrapanelgruppen (procent)

		Styrelsens förmåga att påverka arbetet på skolan	Styrelsens möjlig- heter att framföra synpunkter till skolledningen	Styrelsens möjlig- heter att framföra synpunkter till kommunen
Björkskolan	T1	52	88	55
	T2	52	89	63
	<i>Differens</i>	(+/-0)	+1	+8
	Antalsvarande			
	(T1/T2)	121/124	127/140	108/120
Ekskolan	T1	43	86	54
	T2	43	90	55
	<i>Differens</i>	(+/-0)	(+4)	+1
	Antal svarande			
	(T1/T2)	111/98	118/106	110/100
Granskolan	T1	61	90	37
	T2	43	66	43
	<i>Differens</i>	-18	-24*	(+6)
	Antal svarande			
	(T1/T2)	31/30	31/29	19/21
Tallskolan	T1	54	95	57
	T2	49	92	60
	<i>Differens</i>	-5	-3	+3
	Antal svarande			
	(T1/T2)	68/69	73/73	53/63
Totalt	T1	51	89	54
	T2	48	88	58
	<i>Differens</i>	-3	-1	+4
	Antal svarande			
	(T1/T2)	331/321	349/348	290/304

Kommentar: I tabellen visas andelen föräldrar som hyser tilltro till den lokala styrelsens påverkansförmåga ht1999 och vt2001, uttryckt genom andelen föräldrar på respektive skola som anser att styrelsen har en god förmåga att påverka arbetet på skolan (svarsalternativen mycket stor och ganska stor förmåga), att styrelsen har goda möjligheter att föra fram synpunkter till skolledningen respektive kommunen (svarsalternativen mycket goda och ganska goda möjligheter). I tabellen presenteras endast uppgifter för föräldrapanelgruppen. Den statistiska signifikansprövningen har gjorts genom ett så kallat pair samples t-test, där hänsyn tas till att de två urvalen är relaterade till varandra. Signifikansprövningen innebär att medelvärdena för två variabler i en grupp jämförs. Signifikanta skillnader på 90 procents, 95 procents respektive 99 procents säkerhetsnivå markeras med (*), (**) respektive (***). I de fall där skillnaderna i medelvärden inte pekar i samma riktning som skillnaderna mellan procentandelarna har differensen markerats med parentes.

Föräldrarnas demokratiska kompetens

Teoretiskt sett har vi skäl att förvänta oss en ökning av andelen föräldrar som har demokratisk kompetens mellan panelsteg 1 och panelsteg 2. Av tabell 8.3 kan vi emellertid utläsa att utvecklingen tenderar att se olika ut beroende på vilken aspekt av den demokratiska kompetensen som står i fokus – kunskap, politiskt intresse eller politiskt självförtroende. Andelen föräldrar som bedömer att de har *tillräckliga kunskaper* för att fatta politiska beslut ökar totalt sett (med två procentenheter) och bland föräldrarna på samtliga skolor utom på Björkskolan där andelen är oförändrad. Andelen föräldrar som uppger att de är *intresserade av politiken* i kommunen avtar emellertid med två procentenheter totalt sett.²² I detta avseende är det intressant att notera att utvecklingen skiljer sig mellan skolorna i de båda kommunerna. Medan andelen föräldrar på skolorna i Sydstad som är politiskt intresserade avtar, ökar andelen intresserade föräldrar på skolorna i Mellanstad. Skillnaderna mellan panelsteg 1 och panelsteg 2 är dock inte statistiskt signifikanta på 95 procents säkerhetsnivå i något av fallen ovan.

Men när det avslutningsvis gäller *det politiska självförtroendet* visar det sig att andelen föräldrar som hyser tilltro till den egna möjligheten att föra fram synpunkter till kommunen ökar totalt sett (med 13 procentenheter) och på samtliga skolor.²³ Störst är ökningen bland föräldrarna på skolorna i Mellanstads kommun vilket medför att initiala skillnader mellan skolorna vad gäller andelen som hyser tilltro till den egna möjligheten att föra fram synpunkter i kommunen tenderar att utjämnas. Skillnaden mellan panelsteg 1 och panelsteg 2 i den totala populationen är dessutom statistiskt signifikant på 99 procents säkerhetsnivå. Skillnaden på Tallskolan är statistiskt signifikant på 95 procents säkerhetsnivå.

Tabell 8.3 Andelen föräldrar på respektive skola som har demokratisk kompetens, föräldrapanelgruppen (procent)

		Kunskap	Politiskt intresse	Självtiltro: möjlighet påverka i kommunen
Björkskolan	T1	30	58	31
	T2	30	55	37
	<i>Differens</i>	+/-0	-3	+6*
	Antal svarande (T1/T2)	168/168	171/172	168/168
Ekskolan	T1	43	73	43
	T2	47	68	46
	<i>Differens</i>	+4	-5	+3
	Antal svarande (T1/T2)	146/145	149/146	146/146
Granskolan	T1	17	42	23
	T2	19	50	35
	<i>Differens</i>	(+2)	+8	+12*
	Antal svarande (T1/T2)	42/42	45/46	43/43
Tallskolan	T1	29	46	27
	T2	31	47	40
	<i>Differens</i>	+2	(+1)	+13**
	Antal svarande (T1/T2)	83/85	85/86	84/83
Totalt	T1	33	59	33
	T2	35	57	40
	<i>Differens</i>	+2	-2	+7***
	Antal svarande (T1/T2)	439/440	450/450	441/440

Kommentar: I tabellen anges andelen föräldrar som ht1999 och vt2001 anser att de har nödvändiga kunskaper för att fatta politiska beslut (svarsalternativen i mycket hög utsträckning och i ganska hög utsträckning), andelen föräldrar som anser att de har ett politiskt intresse (svarsalternativen mycket intresserad och ganska intresserad) samt andelen föräldrar som anser att de har goda möjligheter att föra fram synpunkter till kommunala politiker (svarsalternativen mycket goda möjligheter och ganska goda möjligheter). Resultaten i tabellen gäller endast föräldrapanelgruppen. Den statistiska signifikansprövningen har gjorts genom ett så kallat pair samples t-test, där hänsyn tas till att de två urvalen är relaterade till varandra. Signifikansprövningen innebär att medelvärdena för två variabler i en grupp jämförs. Signifikanta skillnader på 90 procents, 95 procents respektive 99 procents säkerhetsnivå markeras med (*), (**) respektive (***). I de fall där skillnaderna i medelvärden inte pekar i samma riktning som skillnaderna mellan procentandelarna har differensen markerats med parentes.

I kapitel 7 operationaliserades politiskt självförtroende både som tilltro till möjligheten att påverka i rollen som medborgare i kommunen och möjligheten att påverka i rollen som förälder på skolan. En liknande jämförelse görs här genom att se närmare på hur föräldrarna bedömer sina möjligheter att påverka skolverksamheten. Vid de båda panelstegen har föräldrarna fått ta ställning till hur goda möjligheter på en skala mellan 0 och 10 de anser att de har att påverka tre delar av skolverksamheten: undervisningen, skolmiljön och det sätt på vilket eleverna umgås med varandra i skolan.²⁴ Då vi jämför medelvärdena för respektive del av skolverksamheten för hela föräldrapanelpopulationen ser vi i två fall av tre svaga tendenser till en ökning, även om skillnaderna inte är statistiskt signifikanta. Möjligheterna att påverka undervisningen har ökat från medeltalet 2,34 till 2,52 och möjligheterna att påverka skolmiljön från 3,15 till 3,3. Däremot ser vi en minskning i bedömningen av möjligheterna att påverka elevsamvaron från 3,76 till 3,57. Intressanta skillnader framkommer mellan skolorna då bedömningen av möjligheterna att påverka genomgående minskar bland föräldrarna på Granskolan och Tallskolan i Mellanstad, bland föräldrarna på Granskolan är skillnaderna dessutom signifikanta.²⁵ Däremot tenderar bedömningen att bli mer positiv bland föräldrarna på Björkskolan och Ekskolan i Sydstad även om endast några av skillnaderna är signifikanta.²⁶

Tabell 8.4 Föräldrarnas möjlighet att påverka skolverksamheten, föräldrapanelgruppen (medelvärden)

	Undervisning T1/T2	Skolmiljö T1/T2	Elevsamvaro T1/T2
Björkskolan	2,3/2,6 +**	2,69/3,87 +***	3,49/3,39 -
Ekskolan	1,74/2,15 +**	2,89/2,59 -	3,05/3,14 +
Granskolan	3,31/2,59 -**	3,8/2,69 -***	4,5/3,27 -***
Tallskolan	3,0/2,93 -	4,17/3,74 -	5,15/4,79 -
Totalt	2,34/2,52 +	3,15/3,3 +	3,76/3,57 -

Kommentar: I tabellen anges medelvärdet vad beträffar föräldrarnas bedömning av möjligheterna att påverka olika delar av skolverksamheten. Antalet svarande för Björkskolan varierar ht99 mellan 167 och 169 föräldrar och vt01 mellan 168 och 169 föräldrar. Antalet svarande för Ekskolan varierar ht99 mellan 148 och 149 föräldrar och vt01 mellan 147 och 148 föräldrar. Antalet svarande för Granskolan är ht99 44 föräldrar och varierar vt01 mellan 45 och 46 föräldrar. Slutligen varierar antalet svarande för Tallskolan ht99 mellan 84 och 85 föräldrar och vt01 är antalet svarande 87 föräldrar. Den statistiska signifikansprövningen har gjorts genom ett så kallat pair samples t-test, där hänsyn tas till att de två urvalen är relaterade till varandra. Signifikansprövningen innebär att medelvärdena för två variabler i en grupp jämförs. Signifikanta skillnader på 90 procents, 95 procents respektive 99 procents säkerhetsnivå markeras med (*), (**) respektive (***).

Föräldrarnas politiska deltagande

Precis som var fallet med den demokratiska kompetensen finns det teoretiska skäl att förvänta sig utveckling i positiv riktning när det gäller det andra steget i den deltagardemokratiska utvecklingen, nämligen det politiska deltagandet. Med politiskt deltagande avses dels föräldrarnas *beredskap* för förtroendeuppdrag i ett politiskt parti, dels *faktiskt politiskt deltagande*. Tabell 8.5 visar att andelen föräldrar totalt sett som är *beredda att åta sig ett förtroendeuppdrag för ett politiskt parti* i kommunen är oförändrad, även om vi ser en ökning av andelen föräldrar som hyser denna beredskap på de båda skolorna i Mellanstad

(12 procentenheter för Granskolan och 4 procentenheter för Tallskolan).²⁷ Skillnaderna är inte statistiskt signifikanta i något fall.

Tabell 8.5 Andelen föräldrar på respektive skola som har beredskap för politiskt förtroendeuppdrag, föräldrapanelgruppen (procent)

		Beredskap politiskt förtroendeuppdrag
Björkskolan	T1	24
	T2	22
	<i>Differens</i>	-2
	Antal svarande (T1/T2)	172/171
Ekskolan	T1	33
	T2	29
	<i>Differens</i>	-4
	Antal svarande (T1/T2)	149/147
Granskolan	T1	24
	T2	36
	<i>Differens</i>	+12
	Antal svarande (T1/T2)	45/45
Tallskolan	T1	15
	T2	19
	<i>Differens</i>	+4
	Antal svarande (T1/T2)	87/86
Totalt	T1	25
	T2	25
	<i>Differens</i>	+/-0
	Antal svarande (T1/T2)	453/449

Kommentar: I tabellen anges andelen föräldrar som kan tänka sig att åta sig ett politiskt uppdrag i kommunen för det parti man sympatiserar med (svarsalternativen ja, absolut och ja, kanske). Den statistiska signifikansprövningen har gjorts genom ett så kallat pair samples t-test, där hänsyn tas till att de två urvalen är relaterade till varandra. Signifikansprövningen innebär att medelvärdena för två variabler i en grupp jämförs. Signifikanta skillnader på 90 procents, 95 procents respektive 99 procents säkerhetsnivå markeras med (*), (**) respektive (***). I de fall där skillnaderna i medelvärden inte pekar i samma riktning som skillnaderna mellan procentandelarna har differensen markerats med parentes.

Hur är det ställt med föräldrarnas faktiska deltagande? *Deltagandet i rollen som medborgare* studeras genom ett index över politiskt deltagande, vilket visar antalet påverkansförsök i rollen som medborgare under det senaste året.²⁸ Indexet kan variera mellan 0 och 12 påverkansförsök.²⁹ Tendensen bland föräldrarna totalt sett är neråtgående eftersom det genomsnittliga antalet påverkansförsök minskar från 2,59 vid panelsteg 1 till 2,48 vid panelsteg 2. Skillnaden är inte statistiskt signifikant.³⁰ Förändringarna i det genomsnittliga antalet deltagandeformer bland föräldrarna på respektive skola är genomgående mycket små. På Björkskolan i Sydstad och Granskolan i Mellanstad framträder en knapp ökning (från medelvärdet 2,37 till 2,47 respektive från 1,71 till 1,81) men skillnaderna är inte signifikanta. På Ekskolan i Sydstad och Tallskolan i Mellanstad framträder en liten minskning (från medelvärdet 3,15 till 2,77 respektive från 2,55 till 2,33) men det är bara på Ekskolan som skillnaden är signifikant.³¹

Sammanfattning

Den övergripande slutsatsen är att det inte framkommer några entydiga tecken på en utveckling i deltagardemokratisk riktning. Det finns inte heller några systematiska skillnader mellan skolorna. I några fall ökar andelen föräldrar på skolorna som har demokratisk kompetens i någon form samt beredskap för deltagande men det finns också exempel på motsatsen.³² Vad som talar för en deltagardemokratisk utveckling är att andelen föräldrar som hyser tilltro till de egna möjligheterna att påverka i kommunen ökar på samtliga skolor, att andelen politiskt intresserade ökar på skolorna i Mellanstad samt att andelen som har politisk kunskap ökar på skolorna i Mellanstad och på Ekskolan i Sydstad. Vidare tenderar föräldrarna på skolorna i Sydstad att göra en mer positiv bedömning av de egna möjligheterna att påverka skolverksamheten vid det andra panelsteget än det första. Vad som dessutom talar för de teoretiska antagandena är att andelen föräldrar som har beredskap för politiska förtroendeuppdrag ökar på skolorna i Mellanstad. När det slutligen gäller det faktiska deltagandet i rollen som medborgare ser vi en svag ökning bland föräldrarna på de resurs-svaga skolorna i de båda kommunerna, det vill säga på Björkskolan i Sydstad och på Granskolan i Mellanstad. Med tanke på att det främst är hos föräldrarna på skolorna i Sydstad som en ökad tilltro till de

lokala styrelserna kan skönjas är det sammantaget motsägelsefullt att främst föräldrarna på skolorna i Mellanstad ökar sin demokratiska kompetens och sin beredskap för politiska förtroendeuppdrag. Överlag är dessutom skillnaderna relativt små och endast i undantagsfall statistiskt signifikanta.

Ett intressant undantag är att andelen föräldrar som hyser tilltro till den egna möjligheten att påverka i rollen som medborgare ökar totalt sett i föräldrapanelpopulationen och på samtliga skolor. Även om skillnaden inte är statistiskt signifikant (på 95 procents säkerhetsnivå) på alla skolor tyder detta ändå på att det händer någonting med föräldrarnas bedömning av den egna möjligheten att delta i politiken. Enligt modellen för deltagardemokratisk utveckling som härleddes ur teorin kommer ökad demokratisk kompetens i förhållande till det offentliga *efter* en ökad demokratisk kompetens i rollen som förälder i det här fallet. Denna iakttagelse pekar alltså på att utvecklingen bland övriga föräldrar inte är linjär på det sätt som antas i teorin och som dessutom fann visst stöd i analysen i föregående kapitel. En fråga som kan ställas är om antagandet om en deltagardemokratisk utveckling bland övriga föräldrar utsätts för en särskilt svår prövning i och med att vi inte konsekvent operationaliserar den demokratiska kompetensens olika beståndsdelar i förhållande både till skolan och till det offentliga, vilket var fallet i analysen hos de föräldrar som faktiskt deltar i styrelserna. Men med tanke på de överlag små skillnader som framkommer bedömer jag det inte som sannolikt att det förhåller sig på det sättet.

Sambandsanalysen

Än så länge ger analysen inga entydiga indikatorer på att brukardeltagandet stimulerar en deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar på skolorna. Nu är frågan hur det ser ut på individnivå. Har tilltro till brukarstyrelsen någon effekt på demokratisk kompetens och indirekt på politiskt deltagande? I denna del studeras effekten av tilltro till styrelsen på demokratisk kompetens och, indirekt, på politiskt deltagande genom multivariata regressionsanalyser. Regressionsanalyser baserade på paneldata är av flera skäl ett kraftfullt verktyg för att studera orsak- och verkanförhållanden.³³ Att empiriskt belägga

frågor om orsak och verkan är förknippat med svårigheter. För att göra det troligt att den oberoende variabeln (X) orsakar den beroende variabeln (Y), och inte tvärtom, måste man bland annat påvisa i) en samvariation mellan X och Y, ii) att X kommer före Y i tid och iii) att sambandet mellan X och Y inte är spuriöst, det vill säga orsakas av andra förklaringsfaktorer som samvarierar med både X och Y. Under vissa omständigheter erbjuder paneldata fördelar främst vad gäller det andra och tredje villkoret.

Låt oss först beakta tidsföljden mellan förklaringsfaktorn och det fenomen som skall förklaras, i vårt fall tilltro till den lokala styrelsen respektive till exempel demokratisk kompetens. Den deltagardemokratiska teorin ger vid handen att tilltro leder till demokratisk kompetens. Men finns det skäl att anta att pilen går i motsatt riktning? Kan demokratiskt kompetenta föräldrar vara en anledning till att det etableras en lokal styrelse på en skola? I situationer som denna – då orsakspilens riktning kan diskuteras – erbjuder paneldata särskilda fördelar.

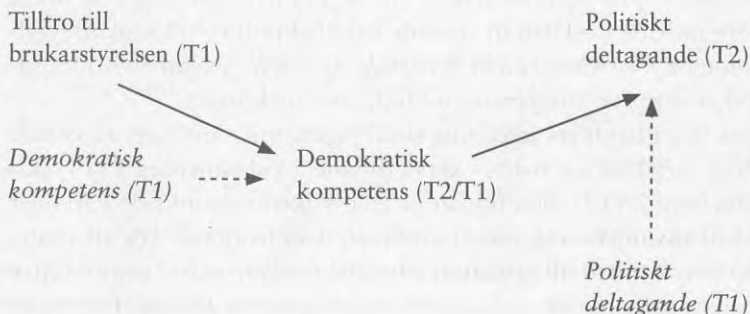
Paneldata ger också fördelar vid kontroller för eventuellt spuriösa samband. Den forskare som analyserar ett samband mellan två fenomen baserade på tvärsnittsdata, och har skäl att tro att effekten av den oberoende variabeln egentligen beror på en annan bakomliggande faktor, väljer att kontrollera sambandet för variabler som antas samvariera med *både* den oberoende och beroende variabeln. Samma övervägande bör ligga bakom valet av kontrollvariabler i sambandsanalyser baserade på paneldata.³⁴ Men det finns en skillnad, nämligen att den beroende variabeln i sambandsanalyserna baserade på paneldata mäter just förändring. Risker att stabila personegenskaper såsom kön och utbildning skall orsaka spuriösa samband är alltså liten eftersom effekten av dessa faktorer "fångas upp" redan vid det första måttillfället.³⁵ Här behöver därför endast kontrollvariabler som antas samvariera både med den oberoende variabeln tilltro till brukarstyrelsen och med *förändring i den beroende variabeln*, exempelvis förändring i demokratisk kompetens, inkluderas i analysen.³⁶

Modellen i kapitlets inledning skall preciseras i ännu ett avseende. Samtliga variabler har mätts vid två tillfällen, vid panelsteg 1 (T1) och vid panelsteg 2 (T2), och frågan är från vilken tidpunkt de variabler som skall användas i regressionsanalysen skall hämtas.³⁷ För att studera effekten av tilltro till brukarstyrelsen på *förändringen* i demokratisk kompetens och politiskt deltagande studeras genomgående effekten av

den oberoende variabeln på *den beroende variabeln vid T2 under kontroll för den beroende variabeln vid T1*.³⁸ Det som avgör huruvida *den oberoende variabeln vid T1 eller T2 skall användas i analysen är hur lång tid det antas ta för den oberoende variabeln att ge upphov till förändring i den beroende variabeln*.³⁹ Om det finns skäl att tro att den oberoende variabeln ger upphov till snabba förändringar bör den oberoende variabeln vid T2 användas i analysen. Om det troliga istället är att effekten tar relativt lång tid bör den oberoende variabeln vid T1 användas i analysen. En av de svåraste frågorna i samband med panelanalyser anses vara att ta ställning till hur "snabb" effekten av den oberoende variabeln är och rekommendationen brukar vara att låta de teoretiska övervägandena fälla avgörandet.⁴⁰

Det rimligaste att anta här är, bedömer jag, att det rör sig om relativt långsamma förändringar i demokratisk kompetens och politiskt deltagande, varför jag kommer att använda de oberoende variablerna vid T1 i analysen.⁴¹ Det finns inga skäl att tro att exempelvis politiskt deltagande eller politiskt intresse är något som föds över en natt. Intresse för politiska frågor är någonting som växer fram under en längre period och valet att börja delta i exempelvis ett politiskt parti kan antas bygga på ett moget övervägande.⁴² I figur 8.2 har modellen preciserats ytterligare genom att kontrollvariabler (i form av de beroende variablerna vid T1) och mättidpunkt har märkts ut. Kontrollvariablerna markeras med kursiverad stil. Behovet av att komplettera modellen med ytterligare kontrollvariabler återkommer jag till längre fram i kapitlet.

Figur 8.2 Den deltagardemokratiska modellen preciserad



Variabelkonstruktionen

Jag har genomgående strävat efter att konstruera additiva index av de enskilda empiriska indikatorer som finns i datamaterialet.⁴³ *Tilltro till brukarstyrelsen* är ett additivt index som består av bedömningen av den lokala styrelsens förmåga att påverka arbetet på skolan samt bedömningen av den lokala styrelsens förmåga att föra fram och få gehör för sina åsikter på skolan och i kommunen.⁴⁴ *Demokratisk kompetens* är ett additivt index som består av självskattat politiskt intresse, självskattad politisk kunskap samt bedömningen av den egna förmågan att göra sin röst hörd i kommunen.⁴⁵ *Beredskap för politiskt förtroendeuppdrag* är en dikotomiserad variabel som anger föräldrars beredskap för politiska förtroendeuppdrag i ett parti som man sympatiserar med i kommunen. *Politiskt deltagande* är ett additivt index som består av sammanlagt tolv olika påverkanssätt.⁴⁶ Sambanden har genomgående kontrollerats för *deltagande i rollen som förälder* som är ett additivt index över i vilken utsträckning man deltar i skolan i rollen som förälder.⁴⁷

För att analysera eventuella skillnader mellan skolorna och kommunerna har jag konstruerat en kommunvariabel med värdena Syd- stad och Mellanstad⁴⁸ och en variabel över resursstyrka med värdena resursstark och resurssvag.⁴⁹ De båda variablerna fungerar som filter- variabler som delar upp föräldrapanelpopulationen i olika grupper.

Effekterna

Låt oss börja med *steg ett* i modellen, nämligen antagandet att tilltro till brukarstyrelsen genererar en ökad demokratisk kompetens hos övriga föräldrar på skolorna. Av tabell 8.6 nedan framkommer att resultaten inte ligger i linje med de teoretiska antagandena. Tilltro till brukarstyrelsen har visserligen effekt på demokratisk kompetens men effekten är inte signifikant.⁵⁰ *Steg två* i modellen består av antagandet att demokratisk kompetens genererar ett ökat politiskt deltagande. Eftersom politiskt deltagande i denna del av analysen operationaliseras dels som beredskap för politiskt förtroendeuppdrag, dels som faktiskt politiskt deltagande utsätts detta antagande för såväl en "lätt" som "svår" prövning. Med tanke på den relativt korta tidsperiod som hinner förflyta mellan de båda panelstegen torde det mest sannolika vara en ökad beredskap för politiskt deltagande och inte ett ökat faktiskt deltagande.

Av samma tabell framkommer en signifikant effekt (visserligen bara på 90 procents säkerhetsnivå) av demokratisk kompetens på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag samt en signifikant effekt (på 95 procents säkerhetsnivå) av demokratisk kompetens på politiskt deltagande. En enhets förändring i demokratisk kompetens leder alltså till 0.205 enheters förändring i beredskap för politiskt förtroendeuppdrag. En enhets förändring i demokratisk kompetens leder till 0.110 enheters förändring i politiskt deltagande. Föräldrar som är kunniga, intresserade och tror på sin förmåga att göra sin röst hörd deltar alltså i högre grad än andra och har alltså en större beredskap för politiska förtroendeuppdrag.

Teoretiskt sett får vi fram den indirekta effekten av tilltro till brukarstyrelsen på beredskap för politiskt deltagande och faktiskt politiskt deltagande genom att multiplicera effekten av tilltro till brukarstyrelsen på demokratisk kompetens, och effekten av demokratisk kompetens på beredskap för politiskt deltagande (samt faktiskt politiskt deltagande). Men eftersom analysen inte verifierade det första antagandet i modellen, att tilltro till brukarstyrelsen har en signifikant effekt på demokratisk kompetens, kan vi inte heller uttala oss om några indirekta effekter via demokratisk kompetens. Det vi ser här är en effekt av demokratisk kompetens som inte förefaller ha någonting med den lokala styrelsen att skaffa. Resultaten ligger emellertid väl i linje med den empiriska deltagandeforskningen som har visat att deltagandet är högre bland medborgare som hyser en demokratisk kompetens.

Analysen av sambanden i steg ett och steg två i modellen har genomgående kontrollerats för de beroende variablerna i analysens olika delar vid tidpunkt 1. Genomgående visar resultaten att det handlar om relativt stabila effekter av tidigare värden på de beroende variablerna. Dessa effekter är också genomgående signifikanta.

Tabell 8.6 Indirekt effekt av tilltro till brukarstyrelsen på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag och politiskt deltagande, föräldrakommissionen (standardiserade regressionskoefficienter)

Beroende variabel: Demokratisk kompetens T2	<i>Ostandardiserade b-värden</i>	<i>N-tal</i>
A. Tilltro till brukarstyrelsen T1	.037	208
Demokratisk kompetens T1	.634***	208
Beroende variabel: beredskap politiskt förtroendeuppdrag T2		
B. Demokratisk kompetens T1	.205*	423
Beredskap politiskt förtroendeuppdrag T1	.548***	423

Beroende variabel: politiskt deltagande T2		
C. Demokratisk kompetens T1	.110**	400
Politiskt deltagande T1	.502***	400

Indirekt effekt av tilltro via demokratisk kompetens på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag (A*B):	0.0076	

Indirekt effekt av tilltro via demokratisk kompetens på politiskt deltagande (A*C):	0.0041	

Kommentar: I tabellen anges effekten av tilltro till brukarstyrelsen på demokratisk kompetens samt effekten av demokratisk kompetens på i) beredskap för politiskt förtroendeuppdrag samt ii) politiskt deltagande. I tabellen anges också den indirekta effekten av tilltro till brukarstyrelsen via demokratisk kompetens på i) beredskap för politiskt förtroendeuppdrag samt ii) politiskt deltagande. För en presentation av indexen se huvudtexten. Samtliga variabler är kodade så att de går mellan 0 och 100. För varje delregression har effekten av den oberoende variabeln kontrollerats för den beroende variabeln vid T1 och dessa koefficienter anges i tabellen. För varje delregression har också effekten av den oberoende variabeln kontrollerats för deltagande i rollen som förälder, dock utan att koefficienterna redovisas i tabellen.

Även om demokratisk kompetens har svaga och signifikanta effekter på beredskap för politiskt deltagande och politiskt deltagande måste antagandena om uppkomsten av en deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar sammantaget falsifieras. Det beror på att tilltro till brukarstyrelsen inte har någon signifikant effekt på demokratisk kompetens. Det förefaller alltså finnas anledning att ifrågasätta det teoretiska antagandet att de deltagardemokratiska effekterna kan komma även de som inte deltar direkt till del.

Genom att upprepa de regressionsanalyser som har redovisats ovan i fyra olika grupper av föräldrar i föräldrapanelgruppen får vi en indikator på om den deltagardemokratiska utvecklingen varierar med typ av kommun och skola. Hur stor är effekten av tilltro till brukarstyrelsen på demokratisk kompetens bland föräldrarna i Sydstad respektive Mellanstad? Och hur stor är effekten av tilltro till brukarstyrelsen på demokratisk kompetens bland föräldrarna på de resursstarka skolorna respektive de resurssvaga skolorna?⁵¹

Till att börja med visar analyserna bland föräldrarna i Sydstad å ena sidan och föräldrarna i Mellanstad å andra sidan inte några systematiska skillnader jämfört med föräldrapanelgruppen i stort. Resultaten visas i tabell 8.7 nedan. Bland föräldrarna i Sydstad har tilltro till brukarstyrelsen en svag negativ effekt på demokratisk kompetens men sambandet är inte signifikant. Inte heller är sambandet mellan tilltro till brukarstyrelsen och demokratisk kompetens signifikant bland föräldrarna i Mellanstad. Det finns bland båda föräldragrupperna en effekt av demokratisk kompetens på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag men sambandet är inte signifikant i någon av grupperna. Bland föräldrarna i Sydstad har dock demokratisk kompetens en signifikant effekt på faktiskt politiskt deltagande, men så är inte fallet bland föräldrarna i Mellanstad.

Sambanden har genomgående kontrollerats för tidiga värden på de beroende variablerna i analysens olika delar. Genomgående visar resultaten att det handlar om relativt stabila effekter av tidigare värden. Dessa effekter är också genomgående signifikanta.

Tabell 8.7 Indirekt effekt av tilltro till brukarstyrelsen på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag och politiskt deltagande, föräldranelgruppen uppdelad på typ av kommun (ostandardiserade regressionskoefficienter)

Beroende variabel: Demokratisk kompetens T2	Sydstad <i>Ostandardiserade b-värden</i>	<i>N-tal</i>	Mellanstad <i>Ostandardiserade b-värden</i>	<i>N-tal</i>
A. Tilltro till brukarstyrelsen T1	-.002	155	.106	53
Demokratisk kompetens T1	.680***	155	.485***	53
Beroende variabel: beredskap politiskt förtroendeuppdrag T2				
B. Demokratisk kompetens T1	.202	304	.311	119
Beredskap politiskt förtroendeuppdrag T1	.558***	304	.545***	119
<hr/>				
Beroende variabel: politiskt deltagande T2				
C. Demokratisk kompetens T1	.112*	286	.087	114
Politiskt deltagande T1	.498***	286	.507***	114
<hr/>				
Indirekt effekt av tilltro via demokratisk kompetens på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag (A*B)	-0.0004		.033	
<hr/>				
Indirekt effekt av tilltro via demokratisk kompetens på politiskt deltagande (A*C)	-0.0004		.009	

Kommentar: I tabellen anges effekten av tilltro till brukarstyrelsen på demokratisk kompetens samt effekten av demokratisk kompetens på i) beredskap för politiskt förtroendeuppdrag samt ii) politiskt deltagande, uppdelat på typ av kommun. I tabellen anges också den indirekta effekten av tilltro till brukarstyrelsen via demokratisk kompetens på i) beredskap för politiskt förtroendeuppdrag samt ii) politiskt deltagande. För en presentation av indexen se huvudtexten. Samtliga variabler är kodade så att de går mellan 0 och 100. För varje delregression har effekten av den oberoende variabeln kontrollerats för den beroende variabeln vid T1 och dessa koefficienter anges i tabellen. För varje delregression har också effekten av den oberoende variabeln kontrollerats för deltagande i rollen som förälder, dock utan att koefficienterna anges i tabellen.

Analyserna bland föräldrarna på de resursstarka skolorna å ena sidan och de resurssvaga skolorna å andra sidan visar inte heller några systematiska skillnader jämfört med föräldrapanelgruppen i stort. Resultaten visas i tabell 8.8 nedan. Bland föräldrarna på de resurssvaga skolorna har tilltro till brukarstyrelsen snarare en negativ effekt på demokratisk kompetens. Sambandet är dock inte signifikant. Däremot har tilltro till brukarstyrelsen en effekt på demokratisk kompetens bland föräldrarna på de resursstarka skolorna. En enhets förändring i tilltro till brukarstyrelsen genererar 0.106 enheters förändring i demokratisk kompetens, men inte heller detta samband är signifikant.

Bland föräldrarna på de resursstarka skolorna visar det sig att demokratisk kompetens, vilket är nästa steg i modellen, har en signifikant effekt (på 90 procents säkerhetsnivå) på politiskt deltagande (b-värdet är 0.104) men inte på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag. Den indirekta effekten av tilltro till brukarstyrelsen på politiskt deltagande är således 0.011 bland föräldrarna på de resursstarka skolorna.

Bland föräldrarna på de resurssvaga skolorna har demokratisk kompetens en signifikant effekt (på 90 procents säkerhetsnivå) på politiskt deltagande (b-värdet är 0.129) men inte på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag.

Tabell 8.8 Indirekt effekt av tilltro till brukarstyrelsen på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag och politiskt deltagande, föräldrapanelgruppen uppdelad på typ av skola (ostandardiserade regressionskoefficienter)

Beroende variabel: Demokratisk kompetens T2	Resursstark Ostandardiserade b-värden	N-tal	Resurssvag Ostandardiserade b-värden	N-tal
A. Tilltro till brukarstyrelsen T1	.106	120	-.066	88
Demokratisk kompetens T1	.709***	120	.507***	88
Beroende variabel: beredskap politiskt förtroendeuppdrag (T2)				
B. Demokratisk kompetens T1	.164	221	.258	202
Beredskap politiskt förtroendeuppdrag T1	.609***	221	.479***	202

Beroende variabel: politiskt deltagande T2				
C. Demokratisk kompetens T1	.104*	209	.129*	191
Politiskt deltagande T1	.502***	209	.513***	191

Indirekt effekt av tilltro via demokratisk kompetens på beredskap för politiskt förtroendeuppdrag (A*B)	.017		-.017	

Indirekt effekt av tilltro via demokratisk kompetens på politiskt deltagande (A*C)	.011		-.008	

Kommentar: I tabellen anges effekten av tilltro till brukarstyrelsen på demokratisk kompetens samt effekten av demokratisk kompetens på i) beredskap för politiskt förtroendeuppdrag samt ii) politiskt deltagande, uppdelat på typ av skola. I tabellen anges också den indirekta effekten av tilltro till brukarstyrelsen via demokratisk kompetens på i) beredskap för politiskt förtroendeuppdrag samt ii) politiskt deltagande. För en presentation av indexen se huvudtexten. Samtliga variabler är kodade så att de går mellan 0 och 100. För varje delregression har effekten av den oberoende variabeln kontrollerats för den beroende variabeln vid T1 och dessa koefficienter anges i tabellen. För varje delregression har också effekten av den oberoende variabeln kontrollerats för deltagande i rollen som förälder, dock utan att koefficienterna presenteras i tabellen.

Sammantaget visar analysen uppdelad på typ av kommun samt typ av skola att de organisatoriska förhållandena i kommunen och på skolorna inte förefaller ha någon avgörande betydelse för den deltagardemokratiska utvecklingen bland övriga föräldrar på skolorna.

Sammanfattning

Brukarstyrelserna ger inte ringar på vattnet så tillvida att det uppkommer en deltagardemokratisk utveckling även hos övriga föräldrar på skolorna. Det finns inte heller några systematiska skillnader mellan skolorna eller mellan kommunerna. På aggregerad nivå ger, för det första, analysen inga entydiga tecken på att det sker en förändring över tid i linje med de teoretiska antagandena. Vi ser sporadiska exempel på att andelen föräldrar som har någon av de egenskaper som ingår i den deltagardemokratiska modellen ökar men vi ser samtidigt exempel på motsatsen. Ett teoretiskt intressant undantag är dock att andelen föräldrar som hyser tilltro till den egna förmågan att påverka i rollen som medborgare ökar totalt sett och på samtliga skolor.

De teoretiska antagandena kan inte heller verifieras med utgångspunkt i sambandsanalysen. Tilltro till brukarstyrelsen visar sig inte ha någon signifikant effekt på demokratisk kompetens. Därmed måste de teoretiska antagandena om att tilltro till brukarstyrelsen ger upphov till en demokratisk kompetens som i sin tur leder till en ökad beredskap för politiskt deltagande falsifieras. Sambandsanalysen genomförd i olika subgrupper, uppdelat antingen efter kommun eller efter typ av skola, förändrar inte på något väsentligt sett denna övergripande slutsats.

Frågan är hur vi skall tolka detta icke-resultat? Det går inte komma från att mycket tyder på att antagandena om en deltagardemokratisk utveckling hos berörda föräldrar på skolorna måste falsifieras. Brukar-deltagandet har inte ringar på vattnet på det sätt som antas i teorin. Att deltagandet inte resulterar i en deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar tyder således på att det inte finns någon genväg till en ökad demokratisk kompetens i breda befolkningsgrupper. Vägen dit går istället genom ett ökat deltagande.

Hade resultatet sett annorlunda ut om vi haft möjlighet att följa utvecklingen över en längre tidsperiod? Eftersom övriga föräldrar inte har någon egen erfarenhet av deltagande i den lokala styrelsen på

skolan är det tänkbart att det krävs en längre tidsperiod för att en deltagardemokratisk utveckling skall uppstå hos dem. Kanske är de förändringar över tid på aggregerad nivå som vi trots allt ser exempel på i den första delen av analysen – exempelvis den ökade tilltron till förmågan att påverka i kommunen – ett tecken på att brukarstyrelserna på skolan har vissa spridningseffekter, även om de inte fångas med hjälp av den modell som härleddes ur den deltagardemokratiska teorin? De exempel vi ser kan också indikera att det för övriga föräldrars del inte är tal om en linjär utveckling i bemärkelsen att tilltro till brukarstyrelsen ger demokratisk kompetens som i sin tur ger politiskt deltagande, vilket i linje med den teoretiska modellen i kapitel 7 visade sig vara fallet bland de föräldrar som har direkt erfarenhet av deltagandet.

9 Deltagandet som en skola i demokrati

Avslutningsvis skall avhandlingens centrala slutsatser sammanfattas och diskuteras i skenet av den övergripande problematik som diskuterades i de inledande och teoretiska delarna. Med facit i hand – och med forskningsresan bakom oss – inleds sammanfattningen med en tillbakablick på resultaten beträffande deltagandets demokratieffekter på individnivå. Förklaringen till de *olika* mönster för den deltagardemokratiska utvecklingen som identifierades söks därefter i de *skilda* organisatoriska förutsättningar som utvecklades i de båda kommunerna.

Syftet med avhandlingen var att studera brukardeltagandets demokratieffekter på individnivå och hur de varierar med de organisatoriska förutsättningarna i kommunen. För att kunna urskilja om brukardeltagandet leder till en deltagardemokratisk utveckling, och under vilka organisatoriska förutsättningar det i så fall sker, har utvecklingen i två kommuner som har infört lokala styrelser med föräldramajoritet i skolan följts över tid. Vi kom in i kommunerna vid tiden för de lokala styrelsernas införande och studerade hur relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklades under drygt ett och ett halvt år. Frågan som ställdes var i vilken utsträckning den relationen som växer fram mellan kommunen och brukarstyrelserna präglas av samverkan och dialog. Dessutom har vi följt arbetet i de lokala styrelserna under samma tidsperiod, men framför allt de föräldrar som deltar i de lokala styrelserna. Frågan som ställdes i denna del av analysen var om de, som en följd av deltagandet, genomgår en deltagardemokratisk utveckling där de ökar sin demokratiska kompetens och sin beredskap för politiskt deltagande. Dessutom ställdes frågan om brukardeltagandet ger upphov till en deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar på skolorna. Det vi visste när studien tog sin början var att det rädde olika styrningskulturer i de båda kommunerna och utifrån det formulerades antagandet att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklar sig på olika sätt i de båda kommunerna.

Hos de intervjuade föräldrarna leder deltagandet i brukarstyrelsen till en deltagardemokratisk utveckling även om läroprocessen är olika långtgående i förhållande till den offentliga sfären. Detta är en central slutsats som kan dras i avhandlingen. Närmare bestämt identifierades två huvudmönster för den deltagardemokratiska utvecklingen: dels en läroprocess i förhållande till skolan, dels en läroprocess i förhållande till det offentliga. Att deltagandet resulterar i en läroprocess i förhållande till skolan innebär följande: i mönstret "de demokratiska föräldrarna" utvecklar de deltagande en ökad demokratisk kompetens i rollen som förälder i bemärkelsen en ökad kunskap om skolan och i viss mån ett ökat intresse för skolpolitiska frågor och en stärkt tilltro till den egna förmågan att påverka skolan i rollen som enskild förälder. Att deltagandet resulterar i en läroprocess i förhållande till det offentliga innebär att de deltagande, i linje med kungstanken i den deltagardemokratiska teorin, tar ett steg bortom en ökad demokratisk kompetens i rollen som förälder. I mönstret "de demokratiska medborgarna" utvecklar föräldrarna också en ökad demokratisk kompetens i rollen som medborgare såtillvida att de upplever en ökad kunskap om kommunala frågor, i viss mån ett ökat intresse för kommunala politiska förhållanden samt en ökad tilltro till de egna möjligheterna att vara med och påverka politiken i rollen som medborgare. Vi ser dessutom exempel på en än mer långtgående utveckling då den demokratiska kompetensen i rollen som medborgare i mönstret "de fulländade deltagardemokraterna" följs av en ökad beredskap att delta i politiska sammanhang. Men samtidigt måste det poängteras att det i ett av de identifierade mönstren för deltagardemokratisk utveckling inte äger rum någon läroprocess alls. Deltagandet har inte heller ringar på vattnet såtillvida att det sker en deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar på skolorna.

När den deltagardemokratiska utvecklingen granskades i skenet av hur relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklades under perioden framträdde ett samband som ligger i linje med de teoretiska antagandena: *I de studerade kommunerna förefaller den deltagardemokratiska utvecklingen på individnivå variera med de organisatoriska förutsättningarna i kommunen.* För det första konstaterades att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklades på olika sätt i de studerade kommunerna. I Sydstad präglades relationen

mellan kommunen och brukarstyrelserna av dialog och samverkan. Det yttrar sig i att styrelserna har ett framträdande mandat såväl i formellt avseende som i de kommunala företrädarnas ögon, i att det finns utbredda kontaktytor mellan de båda parterna samt i vad som förefaller vara en ömsesidig vilja att samverka. I Mellanstad präglades relationen inte av samverkan och dialog i samma utsträckning. Brukarstyrelsernas mandat är inte lika framträdande, kontakterna mellan de båda parterna lyser till största delen med sin frånvaro och de kommunala företrädarna är av uppfattningen att brukarstyrelserna kan innebära problem för den representativa demokratin. Samtidigt framträdde vissa skillnader i arbetet i styrelserna som tycks sammanfalla med kommuntillhörighet. Arbetet i de lokala styrelserna i Sydstad förefaller ha fungerat väl och så var, åtminstone till en början, även fallet i Tallskolans lokala styrelse i Mellanstad. I Granskolans lokala styrelse i Mellanstad stötte emellertid arbetet på vissa problem.

För det andra konstaterades att de mönster för den deltagardemokratiska utvecklingen som uttrycker en läroprocess i förhållande till det offentliga, i huvudsak representerades av föräldrar från styrelserna i Sydstad. Det indikerar således att dialog och samverkan med kommunen och ett väl fungerande arbete i styrelserna är en förutsättning för en långtgående deltagardemokratisk utveckling. Jag menar dessutom att tilltron till detta resultat stärks, eftersom den läroprocess som enbart sker i förhållande till skolan i huvudsak representerades av föräldrarna i Mellanstads lokala styrelser. Men att det finns tecken på en långtgående deltagardemokratisk utveckling på Tallskolan kan tyda på att ett väl fungerande arbete i styrelsen skulle kunna vara en tillräcklig förutsättning för en långtgående deltagardemokratisk utveckling.

Att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklades på det sätt som beskrivits ovan är vid första anblick oväntat med tanke på de skilda styrningskulturer som rådde i kommunerna vid när de lokala styrelserna infördes. I Mellanstad rådde då en samverkansinriktad styrningskultur som yttrar sig i en bred erfarenhet av andra lokala demokratiseringsinsatser samt en strävan att utforma försöksverksamheten med de lokala styrelserna i nära samarbete med skolorna själva. I Sydstad rådde en mer traditionell styrningskultur, vilket yttrar sig i en avsaknad av liknande demokratiseringsinsatser och i att försöksverksam-

heten i mångt och mycket utformas på central nivå i kommunen. Att det är i kommunen med en samverkansinriktad styrningskultur som relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna präglas av en avsaknad av dialog, och tvärtom att det i kommunen med en traditionell styrningskultur utvecklas en relation präglad av dialog och samverkan föranleder följande centrala iakttagelse: *Den tidigare kommunala styrningskulturen är inte avgörande för hur relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklar sig. Under processens gång, och framför allt i den fortlöpande relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna, kan utvecklingen ta en annan riktning.*

Implikationer för den fortsatta forskningen

I avhandlingen har antagandet om det lokala deltagandets demokratieffekter och dess organisatoriska förutsättningar prövats i fallet brukarstyrelser i skolan. I praktiken innebär det, menar jag, att det teoretiska antagandet har prövats under så kallade gynnsamma omständigheter. Detta anses vara särskilt lämpligt då den teoretiska utsaga som skall studeras i stort saknar empirisk underbyggnad sedan tidigare. I avhandlingens teoretiska delar argumenterade jag för att de organisatoriska förändringar som har skett i styrningen av skolan under det senaste decenniet, tillsammans med det omfattande mandat som konstituerar de lokala styrelserna med föräldramajoritet skapar de här gynnsamma omständigheterna. Att resultaten i avhandlingen antyder att brukardeltagandet ger upphov till en deltagardemokratisk utveckling under vissa omständigheter är intressant i sig. Med tanke på det bristande kunskapsläget om deltagandets demokratieffekter i tidigare forskning bidrar avhandlingen med en viktig pusselbit. Men möjligheten att dra generella slutsatser på basis av den här studien är starkt begränsade. För att dra slutsatser om huruvida resultaten har någon generell bäring krävs fortsatt forskning på området. Frågan som måste ställas är om det är troligt att nyckeln till en deltagardemokratisk utveckling står att finna i relationen mellan de deltagande sammanslutningarna och kommunen även i andra fall. Vilka implikationer har då resultaten för den fortsatta forskningen?

För det första ser jag ett behov av jämförande fallstudier i fall som skiljer sig från det fall som står i fokus i denna studie. I den fortsatta

forskningen är det angeläget att variera både *formen för det lokala deltagandet* och *verksamhetsområdet med avseende på de organisatoriska ramarna*. På papperet talar mycket för att deltagandet i brukarstyrelser kan leda till inflytande och därför upplevas som meningsfullt. Men hur ser möjligheterna ut för detta när det gäller andra former av lokalt deltagande, såsom medborgarpaneler, lokala utvecklingsgrupper och andra deltagandesatsningar som diskuteras i demokratipolitiken idag? Och hur ser de praktiska möjligheterna att upprätta en relation präglad av dialog och samverkan ut inom andra verksamhetsområden? Om vi även under andra, teoretiskt sett inte lika gynnsamma, omständigheter kan iakttä en tendens till att relationen mellan det representativa systemets företrädare och de lokala deltagandesammanslutningarna är avgörande för den deltagardemokratiska utvecklingen har vi tagit ett steg vidare på vägen mot generell kunskap.

I sammanhanget är det också angeläget att reflektera över vilka medborgare som deltar och som därmed förväntas skolas i demokrati. På basis av vilka föräldrar som deltar i brukarstyrelserna i det här aktuella fallet kan emellertid inte några generella slutsatser dras. Men det är ändå intressant att notera att flertalet av dem i olika utsträckning har erfarenhet av deltagande och engagemang sedan innan. Även om resursstyrkan i skolans upptagningsområde skiljer sig åt mellan de skolor som ingår i studien är det alltså karakteristiskt för föräldrarna i samtliga brukarstyrelser att de har erfarenhet av deltagande sedan tidigare, om än i något varierande utsträckning. En fråga som måste ställas är om det är sannolikt att samma mönster för deltagardemokratiska utveckling som har identifierats här återfinns hos exempelvis deltagande föräldrar som inte har någon erfarenhet av deltagande sedan tidigare.

För det andra finns det anledning att pröva de teoretiska antagandena i en större population med möjlighet att generalisera på statistisk väg. Till exempel är det möjligt att följa upp resultaten i avhandlingen i frågeundersökningar med ett representativt urval medborgare. Resultaten i avhandlingen indikerar emellertid att det i frågeundersökningar av detta slag inte är tillräckligt att inkludera frågor om de olika stegen i den deltagardemokratiska utvecklingen, det vill säga frågor om intresse för politik, politiskt självförtroende och så vidare. Det är också av yttersta vikt att fånga respondenternas subjektiva uppfattningar

om själva deltagandet. Och då syftar jag inte bara på uppgifter om huruvida man anser sig ha haft inflytande eller om man anser att deltagandet har varit meningsfullt, utan också på uppgifter om relationen till de verksamhetsansvariga och till de kommunala företrädarna. Och eftersom resultaten i avhandlingen visar att relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna, och därmed sannolikt också de deltagandes erfarenhet av densamma, förändras över tid är det också viktigt att fånga upp tidsaspekten. Upprepade mätningar med personer som deltar under en längre tidsperiod är därför att föredra.

Implikationer för demokratipolitiken

Utgångspunkten för studien var antagandet som görs i såväl demokratipolitiken som delar av den normativa demokratiteorin att det lokala deltagandet har demokrativitaliserande effekter på individnivå. Efter att ha studerat detta antagande empiriskt skall avslutningsvis resultaten diskuteras i skenet av den normativa fråga som var utgångspunkten. Vad betyder resultaten i avhandlingen för den fortsatta demokratit utvecklingen? Vilka för- och nackdelar finns det med den inslagna vägen? *Utifrån resultaten i avhandlingen kan två framtida utvecklingsspiraler skisseras:* en positiv utvecklingsspiral där demokratieffekterna på individnivå följs av demokrativitaliserande effekter på systemnivå samt en negativ utvecklingsspiral där avsaknaden av demokratieffekter på individnivå följs av problem på systemnivå.

I avhandlingen ser vi exempel på att deltagandet kan ge upphov till de efterfrågade demokratieffekterna och att nyckeln till demokratit utvecklingen ligger i samspelet mellan det representativa demokratiska systemet och de deltagande. När kommunens relation till brukarstyrelserna präglas av dialog, och arbetet i brukarstyrelserna är effektivt och meningsfullt, tycks det äga rum en deltagardemokratisk läroprocess i förhållande till det offentliga. Och när kommunens relation till brukarstyrelserna inte direkt präglas av någon dialog, och när arbetet i brukarstyrelserna stöter på problem, tycks den långtgående deltagardemokratiska utvecklingen utebli. Istället ser vi att de deltagande utvecklar sin demokratiska kompetens i förhållande till den egna verksamheten, i det här fallet skolan. Nu är frågan vad som är den troliga följderna på längre sikt.

Utifrån det positiva scenariot kan det göras troligt att dialogen med medborgarna inte bara betalar sig i form av demokrativitaliserande effekter på individnivå i form av demokratiskt upplysta medborgare, utan också i form av ett antal demokrativitaliserande *systemeffekter*. I litteraturen om samverkansinriktade former för demokratisk styrning förespråkas en styrningsprocess där de politiska organen samverkar med till exempel olika medborgarsammanslutningar liknande det vi ser exempel på i Sydstad. Den normativa undertonen i litteraturen är att en sådan relation underlättar den politiska styrningen. Bland annat antas de politiska beslutens kvalitet öka genom att de aktörer som själva berörs av besluten är delaktiga i beslutsprocessen. Vidare antas de politiska organen och dess företrädare stärkas genom samverkan med andra aktörer som tillför dem nya perspektiv och erfarenheter. Är möjligen den positiva inställningen till brukarstyrelserna som vi ser exempel på i Sydströms kommun ett tecken på att dessa systemeffekter på sikt skulle kunna uppstå i kommunen? Man ser det som en tillgång för det demokratiska uppdraget att samverka med brukarna. Det ses som en tillgång för den representativa demokratin att medborgarna är delaktiga.

Samtidigt framträder konturerna av vad som kan sägas vara en negativ utvecklingsspiral. Vad blir följden på sikt om deltagandet inte resulterar i en läroprocess i förhållande till det offentliga? Medborgarnas förmåga att se till helheten har varit en demokratiteoretisk tvistefråga. Den deltagardemokratiska teoribildningen har kritiserats med utgångspunkt i uppfattningen att ett ökat deltagande leder till instabilitet och svårigheter att styra samhällsutvecklingen. Kritikerna ifrågasätter nyttan av ett utbrett deltagande. Medborgarna ses som drivna av sitt egenintresse och inkapabla att se till helheten. Deltagardemokraternas försvar har alltid varit det inte ligger i den mänskliga naturen att vara egenintresserad. I den mån man agerar som om man vore det står skulden att finna i det politiska systemets utformning, vilket inte ger tillräckliga möjligheter till deltagande och samtal. Ökade möjligheter till deltagande i ett gemensamt beslutsfattande skolar medborgarna i demokrati, menar deltagardemokraterna. Ju mer man deltar, desto bättre på att delta antas man bli.

Men resultaten i avhandlingen ger oss anledning att ifrågasätta den deltagardemokratiska teorin på denna punkt. För det första tyder

resultatet på risken att de deltagande fortsätter att sätta omsorgen om det egna i första hand om satsningarna på deltagande inte följs av en samverkansinriktad relation med det politiska systemet. Bland styrelseföräldrarna i Mellanstad uteblev den långtgående läroprocessen. *Men vad resultaten dessutom tyder på är att deltagandet i själva verket kan göra de deltagande bättre på att föra fram det egna intresset.* Eller med andra ord, deltagandet kan skapa en demokratisk kompetens i rollen som företrädare för de egna intressena. Vi ser exempel på denna utveckling i Mellanstad där deltagandet resulterar i en läroprocess i förhållande till skolan, men inte till det offentliga. Det innebär att deltagandet kan skapa medborgare som ökar tilltron till den egna förmågan att påverka, i det här fallet, i rollen som enskild förälder och som blir mer kunniga och mer insatta i skolverksamheten. Tillsammans kan föräldrarna i en brukarstyrelse försöka påverka den kommunala politiken på ett sätt som allt annat än underlättar det politiska beslutsfattandet och politikernas demokratiska uppdrag. I ett sådant scenario hamnar de kommunala företrädarna, menar jag, i en rävsax. Om de å ena sidan går med på krav framförda av förmodligen egenintresserade och pådrivande brukare riskerar de att göra avkall på den för demokratin så viktiga helhetssynen. Man kan fråga sig om det är detta vi ser exempel på hos de kommunala företrädarna i Mellanstads kommun då de befarar problem och svårigheter för det representativa systemet till följd av att brukarstyrelserna verkar i kommunen. Men om de kommunala företrädarna, å andra sidan, inte är lyhörda i förhållande till kraven riskerar de inte bara att den deltagardemokratiska utvecklingen uteblir. De riskerar också att skapa en besvikelse och en misstro mot det politiska systemet. Högt ställda förväntningar på delaktighet och inflytande vänds lätt i frustration. Risken är att en negativ erfarenhet, tvärt emot det emotsedda, minskar tilltron till det demokratiska systemet och benägenheten att delta i politiken. I den demokratiteoretiska litteraturen och i demokratipolitiken framställs en ökad demokratisk kompetens som något som alltid kommer demokratin till godo. Men mot bakgrund av de här resultaten kan vi sluta oss till att så långt ifrån alltid är fallet. Ett utbrett medborgerligt deltagande kan ses som en försvårande faktor eftersom det gör att det finns ännu en vilja att ta hänsyn till i det politiska beslutsfattandet. Särskilt

problematiskt blir det om de deltagande själva inte förmår att se till helheten utan i första hand utgår från omsorgen om det egna.

För att få till stånd en positiv utvecklingsspiral ställs sammanfattningsvis stora krav på de politiska organen och deras företrädare. Mycket tyder på att relationen mellan de politiska organen och de deltagande sammanslutningarna är avgörande för vilken väg utvecklingen tar. Det faktum att deltagandet i det här fallet inte föreföll ge upphov till någon deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar på skolorna tyder dessutom på att det inte finns några genvägar för att uppnå en ökad demokratisk kompetens bland medborgarna överlag. Det tycks inte räcka med att ha en relation till i det här fallet brukarstyrelserna, utan det förutsätts att man själv är delaktig. Vad som komplicerar det hela ur deltagardemokratisk synvinkel är att det verkar finnas en gräns för hur mycket deltagandesatsningar som i praktiken kan genomföras i en kommun. Denna fråga återkommer jag till längre fram. Låt mig först illustrera de för- och nackdelar med den inslagna vägen som vi ser framför oss med det föräldranätverk som etablerades i Sydstads kommun under undersökningsperioden.

Föräldranätverket bestod inte bara av föräldrarepresentanter från kommunens skolor. I ett skede av arbetet bildades en allians med barn- och ungdomsnämndens politiker och tillsammans utövande man påtryckningar på den högsta kommunledningen. Det här samarbetet kan ses som något positivt. Det skapar en närhet mellan brukarna, politikerna och tjänstemännen och ger tillfällen till dialog och ett ömsesidigt utbyte, vilket på sikt tycks möjliggöra en deltagardemokratisk utveckling på individnivå. Det är dessutom troligt att de kommunala företrädarna för egen del upplever det som en styrka att ha föräldrarna bakom sig. Men samarbetet kan också innebära flera demokratiproblem. Den här typen av nätverk och allianser mellan vissa medborgargrupper och politiker riskerar att förflytta politiken till slutna rum utan insyn för allmänheten. Det kan också uppstå problem med oklara ansvarsförhållanden och leda till ojämlikhet mellan olika kommunala verksamhetsområden. Vilken kommunal verksamhet gick till exempel miste om resurser den dag då kommunfullmäktige i Sydstad drog tillbaka delar av de planerade besparingarna och beviljade skolsektorn mer resurser? En viktig fråga för den fortsatta forskningen är alltså också att studera deltagandet i relation till den demokratiska

styrningen. Vad ger brukardeltagandet för systemeffekter och vilka blir konsekvenserna för kommunens demokratiska uppdrag? Det en rimlig hypotes att kommunpolitiker i en kommun där deltagandet faktiskt skolar medborgarna i demokrati i bemärkelsen att det äger rum en läroprocess i förhållande till det offentliga upplever det som en styrka för det egna demokratiska uppdraget. Det är däremot inte sannolikt i de sammanhang där deltagandet endast stimulerar en läroprocess i förhållande till den egna verksamheten.

Slutligen skall vi reflektera över vad resultaten betyder för satsningarna på samverkansinriktade former för demokratisk styrning, vilka upptar allt större intresse i såväl den teoretiska litteraturen som den offentliga debatten. Vid en första anblick skulle resultaten i avhandlingen kunna tas som ett argument för ökade satsningar på samverkansinriktade former för demokratisk styrning. Debatten skulle kunna tillföras ett demokratiargument som lyder att samverkan mellan politiska aktörer och olika medborgarsammanslutningar är önskvärt eftersom det kan förväntas stimulera en deltagardemokratisk utveckling hos medborgarna. Men samtidigt skall vi beakta att den form av samverkan som vi ser exempel i Sydstad inbegriper en framträdande position för de politiska aktörerna. Så är långt ifrån alltid fallet i debatten om olika former för samverkansinriktad styrning. I de mest långtgående formerna, exempelvis i diskussionen om governance som självstyrande nätverk, är de politiska aktörernas roll allt annat än framträdande. Utöver problem i form av bristande offentlig insyn och försvårat ansvarsutkrävande, vilket brukar vara problem som förknippas med den här typen av nätverk, framträder nu ytterligare ett demokratiproblem: Det vi ser exempel på i Mellanstad är försök att göra medborgargrupperna delaktiga i politiken samtidigt som de politiska aktörerna mer eller mindre "drar sig tillbaka". I det här fallet tycks det inte fungera särskilt väl, eftersom bristen på dialog och kontakter med de kommunala företrädarna troligtvis är en bidragande orsak till att en långtgående deltagardemokratisk utveckling uteblir. Resultaten i avhandlingen skulle således kunna motivera samverkansinriktade former för demokratisk styrning, men de pekar samtidigt på risken i att dessa satsningar frikopplas från det politiska systemet.

Att demokratiutvecklingen på individnivå till synes avgörs i relationen mellan det politiska systemet och de deltagande sammanslutning-

arna föranleder ytterligare en intressant reflektion. De kommunala politikerna och tjänstemännen med anknytning till skolan har visat sig ha en viktig roll i detta. Men som diskuterades i kapitel 7 kan det inte helt uteslutas att rektorerna har ett finger med i spelet, framför allt när det gäller hur arbetet i brukarstyrelserna utvecklas. Rektorerna verkar spela en viktig roll. Det föranleder den något paradoxala reflektionen att demokratiutvecklingen delvis tycks stå och falla med opolitiska tjänstemän av vilka man inte kan utkräva ansvar på politisk väg.

Demokratisatsningar till en viss gräns

När vi granskade hur relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna utvecklades i skenet av de styrningskulturer som rådde i kommunerna vid tidpunkten för reformens införande infriades inte förväntningarna. Det förefaller alltså inte vara så att en utbredd erfarenhet av andra demokratisatsningar gör det lättare för kommunen att utveckla en dialog med just brukarstyrelserna. Möjliga förklaringar till detta diskuterades i kapitel 6. En möjlig förklaring är att det har utvecklats en reformtrötthet i Mellanstad som gör att en nära dialog med brukarstyrelserna inte är något som man har möjlighet att satsa på. I Sydstad skulle det tvärtom kunna vara så att avsaknaden av tidigare satsningar på medborgerligt deltagande gör att man är entusiastisk inför reformen med lokala styrelser med föräldramajoritet. En del av förklaringen kan också ligga i skillnaderna i delegation i kommunerna. I Sydstad tar man steget fullt ut och delegerar alla befogenheter som den nationella förordningen ger möjlighet till. I Mellanstad är man mer återhållsam. Det betyder att styrelserna i Sydstad har ett mer framträdande mandat i kommunen än vad styrelserna i Mellanstad har. Detta kan ge Sydstad anledning att upprätta en dialog med styrelserna. Det finns en antydning till att ju större makt och inflytande brukarstyrelserna har desto större anledning har kommunen att följa upp verksamheten och att samverka med dem. Det begränsade mandatet hos styrelserna i Mellanstad ger inte kommunen någon direkt anledning att följa upp verksamheten. Det kan, så att säga, ses som riskfritt att släppa kontakten med "ofarliga" lokala styrelser.

Jag menar att detta har två implikationer för förespråkandet av ett mer utbrett medborgerligt deltagande och för diskussionen om vilken roll de politiska aktörerna bör spela i de samverkansinriktade

formerna för demokratisk styrning. Implikationerna gäller, vilket jag skall diskutera nedan, dels mängden demokratisatsningar, dels formerna för demokratisatsningarna. För *det första* tyder resultaten på att det verkar finnas en gräns för hur många satsningar som man kan genomföra i en kommun. Utvecklingen i Mellanstad tyder på att marginalnyttan avtar efter hand. Kommunen tar inte på sig rollen att följa upp verksamheten kontinuerligt och det kan bero på att man har dåliga erfarenheter av de tidigare satsningarna. Men det kan också bero på att det i kommunen finns så många deltagandekanaler för olika medborgargrupper att kommunen inte förmår hålla kontakten eller upprätta en dialog med alla grupperingar. Den kommunala satsningen på uppföljning förefaller bli halvhjärtad. Istället lägger man stor del av ansvaret för kontaktytorna på de deltagande själva. I Mellanstad uppvisade de kommunala företrädarna en viss besvikelse över att brukarstyrelserna inte är mer aktiva i förhållande till kommunen. Men i Sydstad har kommunen tvärtom möjlighet att följa upp arbetet i de lokala styrelserna och själva engagera sig i försöksverksamheten. Och det tycks, som vi har sett, skapa goda förutsättningar för en deltagardemokratisk utveckling. Konststycket för den framtida demokratipolitiken blir således att satsa på medborgerligt deltagande utan att överstiga den till synes magiska gränsen för när den positiva utvecklingen vänds i motsatt riktning.

En alternativ tolkning till att den deltagardemokratiska läroprocessen i förhållande till det offentliga till stora delar verkar utebli i Mellanstad är att utrymmet för effekter var mindre där från början. De tidigare satsningarna på deltagande och engagemang hade kunnat medföra att den demokratiska kompetensen och så vidare generellt sett är högre i Mellanstad än i Sydstad vid tiden för de lokala styrelsernas införande. Men detta verkar inte särskilt sannolikt med tanke på att ingångsvärdena i analysens olika delar generellt sett inte har varit högre i Mellanstad än i Sydstad. Till exempel finns inget som tyder på att den demokratiska kompetensen bland föräldrarepresentanterna i Sydstads lokala styrelser var högre än bland föräldrarepresentanterna i Mellanstad. Det enda undantaget gäller övriga föräldrar på skolorna och tilltron till den egna möjligheten att påverka skolverksamheten. Analysen på aggregerad nivå visade att föräldrarna i Mellanstads

skolor vid det första panelsteget ansåg sig ha större möjligheter att påverka skolan än föräldrarna i Sydstad.

För *det andra* har det oväntade resultatet implikationer för under vilka former satsningarna på medborgerligt engagemang bör införas. I demokratipolitiken framställs idag samverkan och dialog som ett slags mantra, som någonting att sträva efter. Satsningarna på medborgerligt deltagande skall, heter det, utformas i nära samarbete med dem som berörs. Det tycks finnas en ovilja från statens sida att reglera i vilka former deltagandeförsöken skall organiseras. Istället överlåter man, i linje med utvecklingen mot ökad målstyrning, ansvaret att utforma deltagandet till den kommunala och lokala nivån. I avhandlingen ser vi emellertid också tecken på en ovilja från kommunens sida att närmare reglera formerna för försöksverksamheten med de lokala styrelserna. I en anda av samverkan strävar Mellanstads kommun efter att brukarna själva skall ta ansvar för utformandet av försöksverksamheten. Men det kan, antyder resultaten i avhandlingen, vara fel väg att gå. Med detta i åtanke skall vi avslutningsvis reflektera över det senaste i raden av förslag på hur brukardeltagandet i skolan skall utformas i framtiden.

Hösten 2003 kom ett sedan länge emotsett förslag från Utbildningsdepartementet på hur brukardeltagandet i skolan skall organiseras i framtiden.¹ Förslaget innebär att försöksverksamheten med lokala styrelser förlängs för andra gången. Då den ursprungliga försöksverksamheten avslutades vid halvårsskiftet 2001 förlängdes verksamheten två år, till halvårsskiftet 2003. Men nu förlänger man verksamheten till 2007. Verksamheten föreslås då permanentas men det skall fortfarande vara frivilligt för kommunerna att inrätta lokala styrelser.

Dessutom föreslår Utbildningsdepartementet inrättandet av vad man kallar lokala *inflytanderåd*. Man vill skriva in i skollagen att det på varje skola skall finnas en organisation för arbete med inflytande-frågor i form av ett eller flera inflytanderåd. Inflytanderåden skall ge föräldrarna ett kollektivt inflytande, heter det. Det är rektors ansvar att inflytanderåden inrättas. Rektorn skall informera brukarna om viktiga beslut i så god tid att de har en reell chans att yttra sig innan besluten fattas. I övrigt är det upp till kommunerna och skolorna själva att besluta hur inflytanderåden skall utformas. Det är inte önskvärt att reglera detta från central nivå, skriver man, utan menar att

... det måste avgöras från fråga till fråga beroende på omständigheterna och syftet med inflytanderåden, nämligen att ge de berörda grupperna ett reellt inflytande i sådana frågor som de har ett intresse av därför att de på något sätt berör deras situation.²

Med tanke på skillnaderna i hur arbetet i brukarstyrelserna har utvecklats mellan de båda kommunerna i avhandlingen tyder mycket på att detta är fel väg att gå. Ett väl fungerande brukardeltagande med möjlighet till en deltagardemokratisk utveckling verkar kräva tydliga ramar, ett tydligt mandat och ett aktivt engagemang från kommunens sida. Det representativa demokratiska systemet måste visa att man menar allvar med satsningarna. Om kommunerna väljer att gå på Utbildningsdepartementets rekommenderade linje och överlåta åt skolorna själva – och i synnerhet åt rektorerna – att utforma verksamheten utan någon samverkan med kommunen är risken att satsningarna upplevs som skendemokratiska. Med det kommer alltså risken att de demokrativitaliserande effekterna uteblir.

Noter kapitel 1

¹ SOU 2000:1, s 34.

² Dir 1997:101. Demokratiutredningen tillsattes i oktober 1997 under före detta statsrådet Bengt Göransson ordförandeskap.

³ SOU 2000:1, s 34.

⁴ SOU 2000:1, s 245.

⁵ Därmed skiljer sig Demokratiutredningen från tidigare utredningar. "Vi har valt en annan argumentation än demokratiutredningar brukar göra", slås det fast i slutbetänkandets inledning (SOU 2000:1, s 17). Istället för att betona det demokratiska styrelseskickets nyttoorientering och dess instrumentella värden väljer man att lägga en moralisk grund för demokratin. Det demokratiska styrelseskicket bör utformas så att det främjar vissa grundläggande värden och normer. Att Demokratiutredningens argumentation skiljer sig från tidigare utredningar framkommer av Jacobssons (1999) genomgång av demokratisynen i de statliga utredningar som "uttryckligen behandlar demokrati frågor" från 1960-talet till 1990-talet. Genomgången visar att den representativa demokratin har varit normen i utredningarna. Successivt har det emellertid växt fram en föreställning om att den representativa demokratin behöver kompletteras med ett utbrett deltagande. Men satsningarna motiverades främst av effektivitetsskäl och inte, som nu, av demokratiskäl.

⁶ SOU 2000:1, s 23.

⁷ SOU 2000:1, s 33. Avsnittet finns även citerat i Lundquist 2001:92.

⁸ Men slutbetänkandet har också kritiserats, bland annat för att bygga på en orealistisk människosyn och för att lägga en oförtjänt stor del av ansvaret för demokratiutvecklingen på medborgarna (se t ex Esaiasson & Gilljam 2000; Nord 2001; Bergh & Rubenson 2001).

⁹ Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48), som hade i uppdrag att granska den kommunala demokratis förutsättningar, fortsatte på samma linje. I slutbetänkandet från våren 2001 argumenterade de för en deltagardemokratisk demokratipolitik och föreslog också konkreta reformer i denna anda.

¹⁰ Regeringens proposition 2001/02:80. Propositionen diskuterades i riksdagen 2002-04-04 (Riksdagens protokoll 2001/02:90). Det skall tilläggas att det inte är första gången satsningar på lokalt deltagande föreslås eller prövas i praktiken. För en allmän översikt av det kommunala förnyelsearbetet, se t ex Montin 1998; Montin 2002.

¹¹ Dahl 1999:105.

¹² Att forskarsamhället har lyckats producera anmärkningsvis lite kunskap om den deltagardemokratiska teorins verklighetsförankring är det fler som konstaterar, se t ex Adman 2003:145-148; Parry, Moyser & Day 1992:287.

¹³ Holmberg 2002.

¹⁴ Därmed ger man uttryck för en väletablerad föreställning inom statsvetenskaplig teori och forskning, nämligen att individers ageranden och preferenser i stor grad bestäms av de institutionella ramarna, jfr March & Olsen 1989.

¹⁵ Hur de båda nivåerna förhåller sig till varandra preciseras längre fram i avhandlingen.

¹⁶ Parry, Moyser & Day 1992:287; jfr Pateman 1970:42.

¹⁷ Brukarstyrelser i skolan som en operationalisering av den form av deltagande som förespråkas i den deltagardemokratiska teorin motiveras närmare i kapitel 3.

¹⁸ Valet av brukardeltagande i skolan innebär, menar jag, att de teoretiska utsagorna provas under gynnsamma omständigheter. Detta är särskilt lämpligt då den teoretiska utsagan i hög grad saknar empirisk underbyggnad, vilket är fallet här. Den motsatta strategin, att utsätta de teoretiska antagandena för en prövning under ogynnsamma omständigheter, rekommenderas då man till exempel vill stärka tilltron till en teoretisk utsaga (Esaiasson m fl 2003:179-184).

¹⁹ Se t ex Dahl 1999:105.

²⁰ Det som rekommenderas är panelstudier med möjlighet att studera processen över tid, se t ex Teorell 2003:342; Parry, Moyser & Day 1992:287; Adman 2003:146-148; Gilljam 2003:196-199.

²¹ March & Olsen 1989:kap 7.

²² Sørensen 1995:27-30; Sørensen & Torfing 2000:200-203; Sehestad 2002:6-7; Kristensen 1998:35-40; Nyseth & Torpe 1997; Bogason 2000; men se också Räftegård 1998:63; Warren 1992:9.

²³ Barber 1984:118.

²⁴ För exempel på litteratur som förhåller sig till de två övergripande demokratiidealen i någon form, se Elster 1983; Elster 1986:103; Pateman 1970:kap 1 och kap 2; Lewin 1970:17-28.

²⁵ Sartori 1987:246; Saward 1998:163-164; Sørensen 1995:8; Barber 1984:7-8; Dahl 1994. En liknande konflikt har uppmärksammats i den svenska offentliga debatten där bland annat författarna till Demokratirådets rapport har hävdad att idealet en handlingskraftig demokrati med ett stort deltagande rymmer "delvis motstridiga värdekomponenter" (Rothstein 1995:17). Se också SOU 2000:1, s 112.

²⁶ Jarl 2001:147-152; Jarl 2003a; Eriksen 1993:146-147.

²⁷ Se t ex Goul Andersen & Hoff 2001:154-155; Verba m fl 1995:kap 17.

²⁸ Gilljam 2003:203-206; Esaiasson & Gilljam 2000; Räftegård 1998:124.

²⁹ Lindbom 1995:16; Olsen 1990:43. Begreppet partsmedborgarskap lanserades av den norske maktutredaren Gudmund Hernes, se Petersson, Westholm & Blomberg 1989:14-16.

³⁰ Gilljam 2003:196-199; se också Kumlin 2002:319-323; Montin 2002:186; Fung & Olin Wright 2003:37; men se Togeby m fl 2003. Ett annat exempel på en sådan motsatt effekt är risken att en negativ erfarenhet av möjligheten att påverka den offentliga verksamheten har konsekvenser i termer av ett minskat förtroende eller en minskad benägenhet att delta i politiken. Den brittiske statsvetaren Dilys M. Hill betonar risken att deltagande istället för att generera en deltagardemokratisk skolning leder till ett

ökat missnöje och en ökad misstro gentemot det demokratiska systemet: "One of the by-products of this participatory age is that some people [...] learn only too well the real costs of being involved. Disillusionment and defeat are just as real as the costs of time and money" (Hill 1974:155).

³¹ Prop 1988/89:4, s 41. Avsnittet citeras också i Rothstein 1992:302. Notera för övrigt att den dåvarande skolministern, Bengt Göransson, också har varit ordförande i den ovan nämnda demokratiutredningen.

³² De eventuella problem det lokala deltagandet kan medföra för den representativa demokratin kommer alltså inte att studeras empiriskt i avhandlingen.

³³ Som synonymer till "representative democracy" använder Barber ibland begreppet "thin democracy" (Barber 1984).

³⁴ Barbers reformlista omfattar alltifrån deltagande på arbetsplatsen och grannskaps-sammanslutningar till folkomröstningar (Barber 1984:267-311).

³⁵ Barber 1984:262. De flesta deltagardemokrater tycks vara eniga om att deltagandet är ett komplement till den representativa demokratin. Exempelvis ser Premfors (2000: 33) den representativa demokratin "som ett nödvändigt ont". Se också Lewin 1970: 117; Macpherson 1977:97. Att Pateman föreslår ökat lokalt deltagande eftersom det har lärande och utbildande effekter, som kommer det representativa styrelseskicket till del, tyder på att hon ser deltagandet som ett komplement (Pateman 1970; jfr Held 1997: 331-333). Men för ett ifrågasättande av Patemans syn på deltagardemokratin som ett komplement, se Gould 1988:21.

³⁶ Barber 1984:263.

³⁷ I den svenska litteraturen är Rune Premfors (2000) tydligt inspirerad av Barbers tänkande. Så här beskriver Premfors de allmänna förutsättningarna: "ett starkt decentraliserat samhälle, med jämlika sociala och ekonomiska villkor för medborgarna samt politiska och andra institutioner som ger utrymme för eftertanke och samtal" (Premfors 2000:33).

³⁸ Peters 1997; Stoker 2000; Pierre & Peters 2000; Jessop 2000; Hirst 2000; Bogason 1996; Rhodes 1997; Hansen 2000.

³⁹ Notera att effekter på systemnivå inte är samma sak som effekter på samhällsnivå. Effekter på systemnivå handlar om deltagandets konsekvenser för det representativa demokratiska systemet, för de politiska organen. Med effekter på samhällsnivå avses den samhälleliga betydelsen av individuella effekter, exempelvis normer av tillit och allmänanda på aggregerad nivå. Jfr Warren (2001:kap 4) som skiljer mellan "public sphere effects" och "institutional effects".

⁴⁰ Barber 1984:152.

⁴¹ SOU 2000:1, s 33.

⁴² Det ingår alltså *inte* i avhandlingens syfte att studera värdet av den deltagardemokratiska utvecklingen för den enskilde individen. Att den deltagardemokratiska utvecklingen har ett värde för individen bygger på den grundläggande liberala rätten till självförverkligande. Den demokratiska skolning som deltagandet antas ge upphov till är en faktor som möjliggör detta självförverkligande. Genom deltagandet antas medborgarna bli bättre lämpade på att förverkliga sig själva och sina livsprojekt. Jfr t ex Gould 1988; Warren 2001; Elster 1986.

⁴³ Barber 1984; Pateman 1970; Warren 1992; Warren 2001; Gould 1988; Nagel 1987; Goul Andersen & Hoff 2001; Adman 2003.

⁴⁴ Se t ex Goul Andersen 2000; Goul Andersen & Hoff 2001; Sobel 1993; Elden 1981, men se Finkel 1985; Finkel 1987; Greenberg, Grunberg & Daniel 1996.

⁴⁵ Vid så kallade processpåringar (process tracing) utgår man vanligtvis från ett känt värde på den beroende variabeln och spårar den process som ledde fram till det aktuella utfallet bakåt i tiden, se t ex George 1979; Hall 2003; Lindvert 2002.

⁴⁶ Brunsson & Olsen 1990; jfr Henning 1996.

⁴⁷ Resursstyrkan kan ha betydelse för hur arbetet i den lokala styrelsen utvecklas såtillvida att föräldrarna i ett resursstarkt område kan förväntas ha erfarenhet av deltagande och engagemang sedan tidigare. Det förväntas innebära att de har större möjligheter att få arbetet att fungera väl i brukarstyrelsen än vad föräldrar som inte har sådana erfarenheter sedan tidigare har. Detta antagande bygger dock på att det finns ett samband mellan resursstyrkan i området och de deltagande föräldrarnas erfarenhet av deltagande och engagemang sedan tidigare. Jag återkommer till detta i diskussionen om principer för val av kommuner och skolor i kapitel 4.

⁴⁸ I kapitel 4 diskuterar jag valet att tilldela kommunerna fiktiva namn.

⁴⁹ I avhandlingen betraktas brukardeltagandet i skolan som ett fall av kommunal demokratisförnyelse. Att Demokratiutredningen motiverar brukardeltagande av demokratiskäl råder ingen tvekan om. Men det är de inte ensamma om att göra. SNS Demokratiråd, som årligen gör mätningar av tillståndet i den svenska demokratin, hävdade i sin rapport från 1995 att brukarstyrelser med reell beslutsmyndighet i skolan kan leda till en bredare rekryteringsbas för partipolitiska uppdrag samt en fördjupad förståelse för demokratins funktionssätt (Rothstein 1995:68; se också Montin 2002:165; Dahlberg & Vedung 2001:48). Men det finns flera andra motiv bakom brukardeltagandet (Montin 2002:164-165). Ökad effektivitet i genomförandet och ökad kvalitet i besluten är ett par exempel. Till exempel antas verksamheten på institutionsnivå bli bättre om de som berörs av verksamheten är med och beslutar om densamma. Vilken betydelse införandet av brukarstyrelser har för skolans interna arbete förhåller jag mig inte till i avhandlingen. I den skandinaviska litteraturen motiveras även brukardeltagandet med utgångspunkt i diskussionen om samverkansinriktade former för demokratisk styrning, se t ex Eriksen 1993; Andersen & Helgesen 2001.

⁵⁰ Begreppet lånades in från Danmark – och de danska begreppen *bruger* och *brugerindflydelse* – där brukardeltagandet hade funnits sedan en längre tid tillbaka. För en mer utförlig beskrivning av brukardeltagandets utveckling, se Jarl 2001:61-74; Möller 1996: 231-243.

⁵¹ Strandberg 1998:312-329; se också Rothstein 1991:76. Idag ställer sig företrädare från skilda politiska läger bakom brukardeltagandet. Det visar sig bland annat i beslutet att införa lokala styrelser med föräldramajoritet. Även om det förekom vissa meningskiljaktigheter när riksdagen debatterade frågan råder enighet på ett övergripande plan (Riksdagens protokoll 1995/96:97, s 141-169).

⁵² Prop 1986/87:91, s 19; Ds 1991:18, s 38.

⁵³ Eftersom det saknas en legal definition av vilka som är att betrakta som brukare inom respektive verksamhetsområde är det upp till kommunerna själva att ta fram "lokalt

anpassade regler för hur brukarkretsen skall avgränsas" (Ds 1991:18, s 43). För en redogörelse för vilka kommunerna betraktar som brukare, se Jarl 2001:95-100.

⁵⁴ Ds 1991:18, s 43; prop 1986/87:91; Montin 1998:47. Det förekommer att begreppet brukarinflytande används för att beteckna ett individuellt inflytande men enligt kommunallagens bestämmelser kan det aldrig vara tal om ett individuellt inflytande (Möller 1996:236).

⁵⁵ Kommunallagens bestämmelser stadgar att brukarinflytandet kan äga rum enligt någon av följande bestämmelser: samråd, villkorad delegation och självförvaltningsorgan. *Samrådsbestämmelsen* (Kommunallagen 6 kap., 8 §) gör gällande att nämnderna skall verka för att ett samråd sker mellan brukarna och de anställda inom en verksamhet. Bestämmelsen om *villkorad delegation* (Kommunallagen 6 kap., 38 §) innebär att den ansvariga politiska nämnden kan uppdra åt de anställda att fatta beslut å nämndens vägnar med villkoret att brukarnas synpunkter skall höras i beslutsprocessen. Nämnden kan också föreskriva att de anställda endast får fatta beslut om brukarna har tillstyrkt detsamma. Baserat på bestämmelserna om *självförvaltningsorgan* (Kommunallagen 7 kap., 18-22 §§) kan den ansvariga nämnden delegera åt ett självförvaltningsorgan att helt eller delvis sköta driften av en verksamhet. I självförvaltningsorganet skall brukarna vara i majoritet.

⁵⁶ Men i praktiken går det utifrån beteckningen långt ifrån alltid att utläsa vilka bestämmelser som konstituerar det aktuella brukarrådet, eller brukarstyrelsen. Kärt barn har, vilket också statsvetaren Anders Lindbom (1995:19) noterat, många namn. Det märks i den flora av beteckningar som används. Brukarråd, brukarstyrelser, föräldrastyrelser, skolråd och föräldraråd är några exempel hämtade från skolans område.

⁵⁷ För en mer utförlig redogörelse, se Jarl 2001:106-115.

⁵⁸ En kartläggning från 2001 visade att brukarinflytande är vanligt inom flera kommunala verksamhetsområden. Vanligast är det inom grundskolan där 85 procent av kommunerna anger att de hade brukarinflytande i någon form. Därefter följer barnomsorgen respektive äldreomsorgen där knappt 80 procent respektive drygt 70 procent av kommunerna anger att de har brukarinflytande i någon form. Se vidare Jarl 2001: 83-95.

⁵⁹ Petersson, Westholm & Blomberg 1989:36-39; Hinnfors & Oskarsson 1995.

⁶⁰ Prop. 1995/96:157; SOU 1995:103. Inom gymnasieskolan finns möjlighet att inrätta lokala styrelser med elevmajoritet.

⁶¹ SOU 1995:103; SFS 1996:605. Bestämmelserna kring de lokala styrelserna beskrivs närmare i kapitel 5. Formellt sett baseras de lokala styrelserna på kommunallagens bestämmelser om självförvaltningsorgan. Men anledningen till att de lokala styrelserna regleras i en egen förordning är att kommunallagens bestämmelser om självförvaltningsorgan har en begränsad giltighet inom skolan. Detta har att göra med det så kallade dubbelkommandot i styrningen av skolan. Samtidigt som kommunerna är skolans huvudmän regleras rektorns arbete i de nationella styrdokument. Skollagen säger att befogenheter tillhörande rektorns ansvarsområde inte får delegeras. I och med den särskilda förordningen har denna begränsning tagits bort. Jfr Höök 2000:351.

⁶² Utbildningsdepartementet föreslår i Ds 2003:46, hösten 2003, att försöksverksamheten med de lokala styrelserna med föräldramajoritet i skolan skall permanentas. Skolverket (2001) och Statskontoret (2002) har tidigare gett uttryck för samma uppfattning.

Noter kapitel 2

¹ För en diskussion om olika former för governance, se t ex Hirst 2000:13-19; Rhodes 1997:kap 1; Pierre & Peters 2000:kap 1.

² För en diskussion om samverkansinriktade former för demokratisk styrning där medspelaren (aktören) är medborgarsammanslutningar på lokal nivå, se t ex Pierre & Peters 2000:137-159; Peters 1996:47-71; Bang, Dreyer Hansen & Hoff 2000.

³ Stoker 1998:17; Hirst 2000:13; Hansen 2000:74. Exempelvis skriver Pierre & Peters (2000:29) att synen på "the role of government in governance" i samverkansinriktade former för styrning skiljer sig från tidigare dominerande hierarkiska modeller.

⁴ Se t ex Pierre & Peters 2000:22-23; Stoker 1998:17

⁵ Se t ex Hansen 2000; Stoker 2000; Hirst 2000; Hill 1994; Pierre & Peters 2000.

⁶ Det betyder att governance inte kan ses som en teori i meningen innehållande tydliga kausala föreställningar, jfr Stoker 1998:18.

⁷ Att studera om de politiska organens styrningsförmåga stärks på det sätt som antas ur ett governanceperspektiv förutsätter möjlighet att följa en serie av politiska beslut över en relativt lång tidsperiod. Inledningsvis räcker det inte med att visa att de aktuella besluten ligger i linje med verksamhetens intentioner. Man måste också kunna visa att besluten har en sådan karaktär till följd av att de politiska företrädarna har inhämtat kunskap om verksamheten genom samverkan med dess företrädare. Ett annat alternativ är samtalsintervjuer med flera kommunala företrädare om deras uppfattningar om samverkan med brukarstyrelser.

⁸ Karin Hansen (2000) talar om en slags "myndiggørelse" av politiker- och tjänstemannarollen.

⁹ Se t ex Stoker 1998:18; Raab 2000:20.

¹⁰ Stoker 1998:18.

¹¹ Peters 2000:38-39; jfr Pierre & Peters 2000:7.

¹² Frågan om governance skall ses som ett teoretiskt eller ett empiriskt begrepp har gett upphov till en viss begreppsförvirring i litteraturen. Samtidigt som governancebegreppet används som ett analytiskt verktyg används det för att beskriva en empirisk förändring. Exempelvis noterar Pierre & Peters (2000:14); Björk, Bostedt och Johansson (2003: 23); Peters (2000) att begreppet har både en analytisk och en empirisk innebörd. Här används begreppet som ett analytiskt verktyg.

¹³ Peters 1997; Stoker 2000; Pierre & Peters 2000; Jessop 2000; Hirst 2000; Bogason 1996; Rhodes 1997; Hansen 2000.

¹⁴ Stoker 2000:98. Att samverkan mellan de politiska institutionerna och de andra deltagande aktörerna ses som en nyckel illustreras också av det faktum att det inom litteraturen finns en diskussion om så kallade governancemisslyckanden (i den engelskspråkiga litteraturen talar man om governance failure). Ett dylikt misslyckande kan exempelvis uppkomma när de politiska institutionerna inte lyckas åstadkomma någon fruktbar

samverkan med de andra aktörerna, när man inte har någon fortgående kontakt och när man inte kommunicerar med varandra, se Stoker 2000:104; Jessop 2000.

¹⁵ Jfr Hansen (2000) som med samverkan avser organ där företrädare för både brukare och politiker är företrädare.

¹⁶ För en historisk analys av föräldrainflytandet i Danmark respektive Sverige, se Lindbom (1995).

¹⁷ Diskussionen om governance som självstyrande nätverk utgår ofta från Rhodes (1997:53) definition av nätverk som "self-organizing, interorganizational networks". Se t ex Bang, Dreyer Hansen & Hoff (2000).

¹⁸ Därmed vill jag markera att jag inte har för avsikt att uttala mig om huruvida det sker en institutionalisering i bemärkelsen att relationen mellan kommun och brukarstyrelser blir beständig. Den tidsperiod som studeras är inte tillräckligt lång för att jag skall ha möjlighet att avgöra om det handlar om en institutionell förändring.

¹⁹ Det ses alltså inte som en empirisk fråga om det etableras någon relation.

²⁰ Den senare skillnaden gäller dock inte alla tidigare former för föräldrainflytande för även i det som formellt kallas självförvaltningsorgan sitter brukarna i majoritet. Men denna form var relativt ovanlig inom skolektorn innan de lokala styrelserna infördes. Se också diskussionen om brukardeltagande i kapitel 1.

²¹ SFS 1996:605; se också SOU 1995:103.

²² Detta är också en fråga om i vilken utsträckning det formella mandatet efterlevs i arbetet i styrelserna. Till det återkommer vi till i kapitel 3.

²³ Hansen & Dalsgaard 2000:65; Hansen 2000:71-77.

²⁴ För en översikt över olika former av representation, se Holmberg 1999:40-56. Men Holmberg menar att den generellt sett höga väljarkännedomen som framträder bland de svenska riksdagspolitikerna inte primärt beror på en rationell kunskapsinhämtning, i form av exempelvis kontakter med medborgarna. De handlar snarare om huruvida de folkvalda har samma uppfattningar som sina väljare eller inte. Ledamöterna tenderar att projicera sina uppfattningar på väljarna. Se Johansson, Nilsson & Strömberg (2001:18) för en diskussion om behovet av väljarkännedom i den kommunala politiken.

²⁵ Sanne 2001:39-42; Bäck 2000:67-68.

²⁶ Pierre 1994:142-149.

²⁷ Sanne 2001:39-42.

²⁸ Se t ex Bäck 2000:67-68.

²⁹ Hansen 2000:73.

³⁰ Floris & Bidsted 1996; Floris & Bidsted 1998; Indenrigsministeriet 1998; Sørensen 1995; jfr Kristensen 1998.

³¹ Sørensen 1995:kap 7; Sørensen 1998.

³² Sørensen 1998; Kristensen 1998.

³³ Floris & Bidsted 1998:148:147-151. Floris & Bidsted betonar emellertid också att detta är en ömsesidig process. Brukarstyrelsens ledamöter säger sig också ha vunnit i ökad förståelse och insikt när det gäller den politiska verkligheten i kommunen. Se också Sørensen 1998:131.

³⁴ Indenrigsministeriet 1998:kap 3. Slutsatsen grundas emellertid inte detta på studier av huruvida det faktiskt finns kontakter mellan brukarstyrelserna och kommunen. För ett liknande resultat och tillvägagångssätt, se Jarl 2001.

- ³⁵ Sørensen 1995:kap 7.
- ³⁶ SFS 1996:605.
- ³⁷ Jfr Pratchett 1999:629-630; Burns, Hambleton & Hogget 1994.
- ³⁸ Jfr Pratchett 1999:630.
- ³⁹ Jag har tidigare utvecklat mina tankar om detta i Jarl 2001; Jarl 2003a.
- ⁴⁰ Hansen 2000; Hansen & Dalsgaard 2000; Bang, Dreyer Hansen och Hoff 2000.
- ⁴¹ Det finns en parallell till implementeringslitteraturen. Ett villkor för att genomförandet av ett politiskt beslut skall bli lyckat är att tillämparen vill genomföra beslutet (Lundquist 1987).
- ⁴² Pierre & Peters 2000:49; Hill 1994:23-26; Stoker 2000; Hirst 2000.
- ⁴³ Sward återgiven i Rhodes 1997:17.
- ⁴⁴ Se t ex Lundquist 1987.
- ⁴⁵ SOU 1995:103, s 63.
- ⁴⁶ Esaïasson m fl 2003:154-155.
- ⁴⁷ Englund 1996; Lindkvist, Löwstedt & Torper 1999:9-11.
- ⁴⁸ Lindbom 1995:13.
- ⁴⁹ Principbeslutet om den nya ansvarsfördelningen mellan stat och kommun fattade dock riksdagen hösten 1988 med utgångspunkt i propositionen *Om skolans utveckling och styrning* (1988/89:4). Se Alexandersson 1999:10-12 för en genomgång av den serie av beslut som ledde fram till kommunaliseringen av skolan.
- ⁵⁰ Det har dock diskuterats hur stor den kommunala handlingsfriheten är i praktiken. Berg m fl (1999:194-198) finner till exempel i en genomgång av de kommunala skolplanerna i tre kommuner att de inte är anpassade efter de kommunala förutsättningarna, vilket tas som intäkt för att den kommunala handlingsfriheten är begränsad.
- ⁵¹ Höök 2000:100.
- ⁵² Möller 1996:234-235.
- ⁵³ Rothstein 1992:292-302.
- ⁵⁴ Utvärderingar refererade i Demokratiutredningens slutbetänkande (SOU 2000:1, s 146) har visat att rektorerna i de svenska skolorna i ett internationellt perspektiv har ett stort inflytande över verksamheten.
- ⁵⁵ Detta har tidigare påtalats i kapitel 1.
- ⁵⁶ Möller 1996:236.
- ⁵⁷ Skolverket 2001:20.
- ⁵⁸ Även i andra länder ses införandet av kollektivt föräldrainflytande i skolan som exempel på samverkansinriktade former för demokratisk styrning. Se t ex Raab (2000) för en diskussion om föräldradeltagande ur ett governanceperspektiv i Storbritannien och Fung (2003) för en diskussion om föräldrainflytande i amerikanska skolor.
- ⁵⁹ Jfr Lindvert 2001.
- ⁶⁰ Berg m fl 1999:194-198.
- ⁶¹ Lindkvist, Löwstedt & Torper 1999:9-11.

Noter kapitel 3

¹ Alternativet hade varit att härleda deltagandets effekter med hjälp av den deliberativa demokratiteorin. Gränsdragningen mellan den deltagardemokratiska teorin och den deliberativa demokratiteorin är inte alltid knivskarp. Exempelvis förenas de båda demokratisynerna i en gemensam kritik av den liberala demokratiuppfattning som har präglat de västerländska demokratierna under efterkrigstiden (se t ex Bohman & Regh 1997). Det finns dock avgörande skillnader mellan de båda demokratisynerna. En första skillnad rör synen på *vad* som ger effekter på individnivå. Medan deltagardemokraterna fokuserar på lokalt deltagande lägger de deliberativa demokraterna tonvikt vid det offentliga samtalet (jfr Jodal 2003). Ett vanligt tema i litteraturen om deliberativ demokrati är exempelvis hur man kan åstadkomma det ideala deliberativa samtalet. En andra skillnad rör synen på *effekterna* där deltagardemokraterna betonar effekter i form av demokratisk kompetens men där huvudtanken i den deliberativa demokratimodellen är att det kollektiva samtalet bidrar till kvalitativt bättre beslut och till att transformera de deltagandes preferenser (jfr Fishkin 1995; Elster 1998; Bohman & Regh 1997, men se också Theodorsson 2003).

² Barber 1984:152.

³ Warren 1992:8.

⁴ Pateman (1970:kap 2) hänvisar exempelvis i sitt resonemang på denna punkt till Rousseau och Jon Stuart Mill. Båda betonade att lokalt deltagande gör att de deltagande individerna blir mer allmänintresserade och lär sig att anpassa sina preferenser i förhållande till andras intressen. Idag uttrycks liknande tankar genom begreppen "den lilla demokratin" – möjlighet att påverka och ha inflytande över egen situation – och den "stora demokratin" – möjligheten att påverka samhället (se Petersson m fl 1998; Petersson, Westholm & Blomberg 1989). Tudelningen härstammar från Sartori (1987: 11) och begreppen "micro democracy" och "macro democracy". Det speciella med det deltagardemokratiska synsättet är emellertid att det sätter utvecklingen i samband med det egna deltagandet. Det sägs alltså ske en utveckling från den egna sfären till den samhällsliga sfären.

⁵ Avsnittet bygger på Pateman 1970; Barber 1984; Parry, Moyser & Day 1992; Mansbridge 1980; Nagel 1987; Held 1995; Macpherson 1977; Warren 1992. Observera att den deltagardemokratiska teorin har rötter i antikens Grekland. De vi talar om här är teorins moderna uppkomst. Jag har tidigare skildrat den deltagardemokratiska teorins framväxt i Jarl 2003b.

⁶ Se t ex Campbell m fl 1960:102-103.

⁷ Danska studier visar att föräldrarnas önskan att göra något bra för det egna barnet är en vanlig anledning till att man väljer att engagera sig i någon form som förälder (Goul Andersen 2000:71). Se också Gilljam & Jodal 2002.

⁸ Jfr Barber 1984; Pateman 1970; Warren 1992; Warren 2001; Gould 1988; Nagel 1987; Goul Andersen & Hoff 2001:kap 8; Adman 2003.

⁹ Finkel 1985; Finkel 1987; Goul Andersen 2000; Goul Andersen & Hoff 2001; men se Elden 1981; Greenberg, Grunberg & Daniel 1996.

¹⁰ Adman (2003). En form av lokalt vardagligt deltagande som har en central plats i den deltagardemokratiska teorin är deltagande på arbetsplatsen.

¹¹ Gould 1988:47; Warren 2001:71; Pateman 1970:42; se även Warren 1992:8; Nagel 1987:13-15.

¹² Pateman 1970:42.

¹³ Gould 1988:47.

¹⁴ Petersson, Westholm & Blomberg (1989:286) menar att begreppet är svårt att översätta till svenska men konstaterar samtidigt att den lämpligaste översättningen är just politiskt självförtroende. De menar att "det rör sig om ett psykologiskt begrepp och det handlar om den egna personen som medborgare i ett större politiskt system."

¹⁵ Parry, Moyser & Day (1992:172) hävdar att Campbell, Gurin & Miller var de som ursprungligen formulerade begreppet. Pateman menar (1970:46) att definitionen myntad av Campbell, Gurin & Miller (1954) är en lämplig "operational interpretation of, at any rate part of, the psychological effect referred to by the theorists of participatory democracy."

¹⁶ Campbell, Gurin & Miller 1954:187.

¹⁷ Campbell m fl 1960:103-105.

¹⁸ Lane 1959:42-44; jfr Sniderman 1975:317.

¹⁹ Lane 1959:42-44; Milbrath 1971:58; Almond & Verba 1963:184-189. När Pateman utvecklar sin syn på den deltagardemokratiska teorin i *Participation and Democratic Theory* hänvisar hon till bland annat till dessa empiriska studier.

²⁰ Se t ex Balch 1974.

²¹ Som exempel kan nämnas att Petersson m fl (1998:49-53) använder begreppsparet systemtilltro och självtilltro. Finkel (1985, 1987) använder begreppen external and internal political efficacy.

²² Finkel 1987:444.

²³ Finkel 1985:893; Balch 1974:1-5. Empiriskt finns det inte heller några entydiga belägg för att det lokala deltagandet genererar systemtilltro. För ett undantag se Finkel (1985) som finner empiriska belägg för att lokalt deltagande också leder till systemtilltro. Å andra sidan har studier genomförda inom ramen för den svenska maktutredningen i slutet av 1980-talet visat att tilltron till systemets mottaglighet istället har ett samband med värderingar av rättsstaten och med förtroendet för de politiska institutionerna (Petersson, Westholm & Blomberg 1989:291; se även Petersson m fl 1998:49-53).

²⁴ Finkel 1987:444. Jfr Pateman 1970; Greenberg, Grunberg och Daniel 1996.

²⁵ Pedersen 1982:564-565.

²⁶ Se Finkel 1985; Finkel 1987; Greenberg, Grunberg & Daniel 1996 för exempel på studier där man över lag finner svaga samband mellan lokalt deltagande och självtilltro. Se Greenberg (1986) för exempel på en studie där inga samband alls återfinns. Men se Goul Anderson (2000:70-75) som finner ett samband mellan deltagande i rollen som förälder och politisk kompetens (självtilltro) och Adman (2004:kap 6 och 7) som finner effekter av deltagande på arbetsplatsen på politisk självtilltro.

²⁷ Greenberg 1986:115; Parry, Moyser & Day 1992:287; Warren 1992:8. Adman (2004) studerar bland annat effekten av autonomi och deltagande på arbetsplatsen på politiskt deltagande med utgångspunkt i Patemans teori. Han argumenterar för att Patemans teori bör kompletteras med en mellanliggande variabel i form av medborgerliga färdigheter. Med det avses "en persons förmåga att kommunicera och organisera" eller med andra ord förmågan att tala på ett möte, att skriva protokoll och så vidare (Adman 2004:85-92). Adman utgår från Verba, Schlozman & Brady (1995) och modellen CVM (Civic Voluntarism Model) i vilken medborgerliga färdigheter är en av faktorerna som antas förklara individuella skillnader i politiskt deltagande. Men precis som Adman själv tar upp är detta ingenting man diskuterar i den deltagardemokratiska litteraturen. Anledningen till att jag inte heller gör det är att den här typen av medborgerliga färdigheter kan anses ligga för nära den oberoende variabeln, i mitt fall deltagande i brukarstyrelserna. Det är förmodligen precis detta man gör när man deltar i brukarstyrelserna.

²⁸ Jfr Almond & Verba 1963; Parry 1978; Milner 2002. Även i den svenska deltagandeforskningen (Petersson m fl 1998:121) framhålls kunskap om den demokratiska proceduren som en nödvändig förutsättning för att demokratin skall fungera. Man har också funnit starka samband mellan hur ofta man diskuterar samhällsfrågor med andra medborgare och kunskap samt mellan politiskt självförtroende och kunskap (Petersson m fl 1998:118, 124).

²⁹ Se t ex Pateman 1970; Barber 1984; Warren 2001.

³⁰ Jfr Petersson m fl 1998:121.

³¹ Kristensen 1998:56-59. Begreppsparet återkommer också hos Bang, Dreyer Hansen & Hoff 2000.

³² Kristensens undersökning skiljer ut sig från andra empiriska prövningar av deltagandets demokratieffekter på individnivå eftersom den baseras på kvalitativa intervjuer. Men Kristensen studerar inte deltagandets demokratieffekter på individnivå som en fortlöpande process.

³³ Kristensen 1998:201.

³⁴ Goul Andersen 2000:72-73.

³⁵ Parry, Moyser & Day 1992:288.

³⁶ Goul Andersen & Hoff 2001:kap 8.

³⁷ Almgren 2000:40. Huruvida de anser att de på motsvarande sätt ha lärt sig mer om förhållanden i kommunen framgår inte av studien.

³⁸ Det är inte otänkbart att det lokala deltagandet kan generera ökad beredskap för andra former av lokalt deltagande men detta diskuteras, som jag uppfattar det, inte i den teoretiska litteraturen. Men för en prövning av huruvida deltagandet i föräldrakoooperativ leder till ett ökat föreningsdeltagande, se Theodorsson 2003.

³⁹ Pateman 1970:25.

⁴⁰ Pateman 1970:30-31. Pateman citerar Mill som hävdar att "there is no use having universal suffrage and participation in national government if the individual has not been prepared for this participation at local level."

⁴¹ Pateman 1970:42; jfr Goul Andersen & Hoff 2001:kap 8.

⁴² Rothstein 1995:66.

⁴³ Exempelvis menar Verba och Nie (1972:2) att politiskt deltagande "[r]efers to those activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selections of governmental personnel and/or the actions they take." Se även Barnes & Kaase 1979; Verba, Nie & Kim 1978.

⁴⁴ Jfr Verba, Scholzman & Brady 1995; Parry, Moyser & Day 1992.

⁴⁵ Sobel 1993:349; Greenberg 1986:122-132; se även Greenberg, Grunberg & Daniel 1996; Elden 1981.

⁴⁶ Goul Andersen & Hoff 2001:160.

⁴⁷ Kristensen 1998:kap 4. Adman finner i sin analys av deltagande på arbetsplatsen inga effekter på politiskt deltagande (Adman 2004:kap 6 och 7).

⁴⁸ Jag hänvisar till kapitel 7 och kapitel 8 för en diskussion om operationaliseringarna av politiskt deltagande.

⁴⁹ Parry, Moyser & Day 1992:287. Även Dahl (1999) betonar de metodologiska svårigheterna.

⁵⁰ Jfr Warren 1992:9; Gould 1988:249.

⁵¹ Den lokala nivån har sedan Mills dagar setts som en lämplig arena för medborgarnas skolning i demokrati (Pateman 1970:31). Men se Barber (1984:267-311) som menar att deltagande och samtal skall realiseras även på nationell nivå. Som jag tolkar Barber menar han att det främst är det demokratiska samtalet som skall genomsyra hela det demokratiska systemet, och inte bara den lokala nivån. Barber står med det ena benet i den deliberativa demokratiteorin och med det andra benet i den deltagardemokratiska teoribildningen. Det direkta deltagande han förespråkar skall i första hand utövas lokalt. Han förespråkar bland annat grannskapsråd och deltagande på arbetsplatsen. Det lokala deltagandet står i fokus även för Macpherson (1977:108). Han ser ett pyramidliknande upplägg framför sig där basen utgörs av direkt deltagande i olika typer av grannskapssammanslutningar på lokal nivå. Se Räftegård (1998:115) för en kritik av den deltagardemokratiska teorins tydlighet när det gäller deltagandets former. Man kunde förvänta sig, skriver Räftegård, "att deltagardemokratis teoretiker skulle ägna formen för deltagandet och möjliga alternativ ett mer öppet intresse. Så verkar inte vara fallet."

⁵² Pateman 1970:31; Pedersen 1982:557-558.

⁵³ Typexemplet är de allmänna valen.

⁵⁴ Gould 1988:85; se även Teorell 2003:326.

⁵⁵ Pateman 1970:55. Pateman lägger särskild vikt vid deltagande på arbetsplatsen. Deltagande på arbetsplatsen är ett bra exempel på det deltagande som deltagardemokraterna förespråkar eftersom arbetsplatsen har en central betydelse i vardagslivet och eftersom man där kan ges tillfälle att tillsammans med andra fatta beslut i frågor som rör gemensamma förhållanden. Men med citatet ovan uttrycker Pateman att detta inte är något som är unikt för arbetsplatsen. Därför finns det inte heller något som talar emot att använda den deltagardemokratiska teorin på deltagande inom andra sfärer. Se även Balch 1974:4.

⁵⁶ Bang & Sørensen 1998:86-87.

⁵⁷ Som visades i kapitel 1 betonar statsmakterna i själva definitionen av begreppet brukarinflytande att det handlar om deltagande inom verksamheter som man nyttjar kontinuerligt och som berör individen på ett personligt plan.

⁵⁸ Jfr Möller 1996:236. För en närmare presentation av brukardeltagandet, se kapitel 1.

⁵⁹ Dessutom är min tolkning av den deltagardemokratiska teorin att man inte utesluter deltagande genom representation. När Barber ger exempel på former för lokalt deltagande nämner han bland annat grannskapssammanslutningar. De som deltar här torde göra det som representanter för ett kollektiv.

⁶⁰ Barber 1984:295.

⁶¹ Se t ex SOU 2000:1, s 241.

⁶² Resonemanget har också paralleller i den offentliga debatten. Kritikerna till lokalt deltagande lyfter fram faran i att deltagandet bara omfattar vissa medborgargrupper men bemöts med argumentet att deltagandet har spridningseffekter även hos dem som inte deltar.

⁶³ Jfr SOU 2000:1, s 156.

⁶⁴ Gilljam 2003:195. Gilljam öppnar dock för möjligheten att det kan fungera tvärtom, nämligen att de som inte deltar upplever att deras möjligheter att påverka minskar i och med att makten "glider över till de aktiva grannarna, föräldrarna respektive byborna".

⁶⁵ Togeby m fl 2003:65; se också Goul Andersen 2000.

⁶⁶ Barber 1984:237, 264; Warren 2001:71; Pateman 1970:68-74. Se också Goul Andersen & Hoff (2001:154) som har studerat sambandet mellan lyckade respektive misslyckade påverkansförsök å ena sidan och politiskt självförtroende å andra sidan. De finner ett positivt samband mellan en positiv erfarenhet av försöket att påverka och det politiska självförtroendet.

⁶⁷ Barber 1984:264.

⁶⁸ SFS 1996:605.

⁶⁹ Se särskilt Pateman 1970:kap 4.

⁷⁰ Det här stycket bygger på Pateman 1970:67-75.

⁷¹ Se t ex Goul Andersen & Hoff 2001:154.

⁷² Jfr Hill 1974:170; Rhodes 1997:58.

⁷³ I analysen av föräldrarnas bild av bemötandet från andra aktörer i kapitel 7 är det dock rektorns roll som ansvarig för skolan som står i fokus.

⁷⁴ Colnerud, Granström & Zetterholm Ankarstrand 2001.

⁷⁵ Jag återkommer till urvalet av intervjupersoner på kommunal nivå i kapitel 4.

⁷⁶ Floris & Bidsted 1996; Floris & Bidsted 1998; Indenrigsministeriet 1998; Sørensen 1995.

⁷⁷ Sørensen 1995:kap 7.

⁷⁸ Kristensen 1998:199. Men notera att Kristensen inte har något empiriskt underlag då han inte har studerat dessa kontaktytor. Jfr Nyseth & Torpe 1997.

⁷⁹ Sørensen 1995; Sørensen 1998; Kristensen 1998; Kristensen 1999; se också Hill 1974:152.

⁸⁰ Duit & Möller 1997:29; Höök 2000:374.

⁸¹ Se t ex Ståhle 2000:132; Demokratiinstitutet 1998.

⁸² Se t ex Petersson m fl 1998:88-92.

⁸³ Alternativet hade varit att studera det faktiska inflytandet genom detaljerade kartläggningar av olika beslut som den lokala styrelsen fattar och deras genomslagskraft på den enskilda skolan eller i kommunen.

⁸⁴ Materialet tillåter inte en analys på individnivå av erfarenheten av det kommunala bemötandet.

Noter kapitel 4

¹ Det finns också en mer pragmatisk anledning. Med tanke på den arbetsinsats som krävs för att studera utvecklingen i två kommuner finns det inte utrymme för att också inkludera kontrollgrupper. Jag hade också svårt att motivera för mig själv en djupgående studie i en kommun och en grupp föräldrar där det fenomen jag är intresserad av inte finns. Hur motiverar man till exempel för intervjupersonerna att det är angeläget att genomföra intervjuer med dem?

² Det vill säga en så kallad Most Similar System Design.

³ Alternativet, att välja fall på den beroende variabeln, och ägna den empiriska studien åt att studera värdet på den oberoende variabeln är inte heller tillämpligt här.

⁴ Jfr Esaiasson m fl 2003:110.

⁵ Försöksverksamheten inleddes vid halvårsskiftet 1996 och har sedan förlängts i olika omgångar. För en beskrivning av reformen och dess innebörd, se kapitel 1. När Skolverket våren 2003 delades i Skolverket och Myndigheten för skolutveckling övertog den senare myndigheten ansvaret för uppföljningen av de lokala styrelserna.

⁶ Jag vill rikta ett särskilt tack till John Evertsson på Skolverket som gjorde det möjligt för mig att ta del av uppgifterna.

⁷ Merparten av intervjuerna (totalt cirka 40 stycken) genomfördes under april och maj 1999. Några intervjuer gjordes också i juni månad.

⁸ Uppgifterna sammanställdes i uppsatsen "Lokala styrelser med föräldramajoritet – tankar kring urval och design" (Jarl 1999b).

⁹ Eftersom det i samband med valet av skolor inte var möjligt att få tillgång till uppgifter om socioekonomi på individnivå återstod att välja skola baserat på resursstyrkan i upptagningsområdet. Men det finns vissa problem med att utgå från resursstyrkan i upptagningsområdet. Reformen på skolans område har i större utsträckning gjort det möjligt för föräldrar att välja vilken skola de skall placera sina barn i. Det finns alltså inte med nödvändighet något samband mellan resursstyrkan i området och föräldrarnas "resurser". Trots detta är det rimligt att anta att det finns vissa samband, det är trots allt en relativt liten andel föräldrar som placerar sina barn i en annan skola än den skola man "tillhör". Ett större problem med tillvägagångssättet är att tidigare forskning har visat att de föräldrar som deltar i lokala styrelser har en tendens att skilja sig från övriga föräldrar i socioekonomiskt hänseende. Bland annat visade Duit & Möllers (1997) genomgång av de cirka 40 stycken tidigast inrättade lokala styrelserna att representanterna – såväl i resursstarka som i resurssvaga områden – avvek från det socioekonomiska genomsnittet bland övriga föräldrar.

¹⁰ För att läsaren lättare skall kunna placera in de valda skolorna i rätt kommun, skall jag introducera denne i min egen "nyckel" till de fiktiva kommun- och skolbeteckningarna: Mellanstads kommun ligger norr om Sydostads kommun (och vice versa). Därav valet av kommunnamn. I de norra delarna av landet växer det mer barrträd än i de södra delarna och tvärtom, i de södra delarna växer det mer lövträd än i de norra. Man

kan dessutom tillägga att virke från ek och tall allmänt kan anses vara av högre kvalitet och dyrare än virke från björk och gran. Därav valet av fiktiva namn på skolorna i de resursstarka respektive resurssvaga områdena.

¹¹ Finkel 1995.

¹² I sammanhanget är det intressant att notera att Adman (2004) studerar effekterna av deltagande på arbetsplatsen på politiskt deltagande med utgångspunkt i ett paneldatamaterial från 1997 års medborgarundersökning och en efterföljande enkät. Även i detta material förflyter det ungefär ett och ett halvt år mellan de båda mättillfällena.

¹³ Det andra, mer pragmatiska skälet, är givetvis att det finns en gräns för hur länge avhandlingsarbetet kan fortgå. Jag bedömde helt enkelt att det var praktiskt omöjligt att genomföra det andra panelsteget vid en senare tidpunkt.

¹⁴ I analysen används följande beteckningar i hänvisningen till intervjuerna med de kommunala företrädarna: "Politikern i (kommun)", "Skolchefen i (kommun)" samt "rektor A, B, C och D." Bokstäverna A-D betecknar den aktuella skolan enligt följande: A står för Björkskolan, B står för Ekskolan, C för Granskolan och D för Tallskolan. Inom parentes anges vilken av intervjuerna som hänvisningen syftar på, där (pilot) syftar på intervjun genomförd inom ramen för pilotundersökningen, där (1) syftar på intervjun vid panelsteg 1 och (2) syftar på intervjun vid panelsteg 2. Till exempel avses med "Politikern i Mellanstad (2)" intervjun med ordföranden i barn- och ungdomsnämnden vid panelsteg 2. En fullständig förteckning över dessa intervjuer finns i tabell A.2 i Bilaga A.

¹⁵ I analysen används följande beteckningar i hänvisningen till intervjuerna med föräldrarna: Samtliga föräldrar i respektive styrelse har tilldelats ett nummer. Så omfattar till exempel Björkskolans (skola A) lokala styrelse förälder A1, förälder A2, förälder A3 och så vidare. Inom parentes anges vilken av intervjuerna med respektive förälder som hänvisningen syftar på, där (1) syftar på intervjun vid panelsteg 1 och (2) syftar på intervjun vid panelsteg 2. (För de styrelseordförande som intervjuades inom ramen för pilotundersökningen tillkommer dessutom hänvisningen (pilot).) Till exempel avses med "Förälder B2(1)" intervjun med förälder B2 vid panelsteg 1. Hänvisningen till intervjuerna med de föräldrar som endast intervjuades vid det andra panelsteget ser ut som följer "Förälder D6(1/2)" där (1/2) anger att det är den *första* intervjun med nämnde förälder men att den genomfördes vid det *andra* panelsteget. En fullständig förteckning över dessa intervjuer finns i tabell A.1 i Bilaga A.

¹⁶ Eftersom pilotundersökningen inte omfattade Tallskolan intervjuades inte ordföranden i Tallskolans lokala styrelse vid detta tillfälle.

¹⁷ I analysen hänvisas till protokollen enligt följande: "Protokoll C (sep-99)" avser protokoll från mötet med den lokala styrelsen på Granskolan i september 1999. En fullständig förteckning över samtliga protokoll finns i tabell C.1 i Bilaga C.

¹⁸ I Sydstats kommun genomfördes intervjun med tjänstemannen med ansvar för skolutvecklingsfrågor endast hösten 1999.

¹⁹ När jag sammanställde materialet blev det tydligt för mig att jag behövde komplettera vissa uppgifter samt få vissa uppgifter förtydligade. Det gällde i första hand uppgifter om den kommunala delegationen till de lokala styrelserna. Kompletterande uppgifter hämtades in via telefonsamtal med politikern och tjänstemannen i Sydstad samt skolchefen och tjänstemannen i Mellanstad i slutet av september/början av oktober 2003.

Då det gäller uppgifter av informantkaraktär ser jag det inte som något problem att uppgifterna har inhämtats i efterhand.

²⁰ För en sammanställning av samtliga protokoll som har studerats, se vidare Bilaga C.

²¹ Jag har alltså inte studerat barn- och ungdomsnämndens protokoll kontinuerligt under undersökningsperioden. Om kontakterna mellan kommunen och brukarstyrelserna är av sådan karaktär att de föranleder ett omnämnande i barn- och ungdomsnämndens protokoll kan ett problem till följd av detta vara att jag går miste om ett (av flera) sätt att kartlägga kontaktytorna. Men eftersom barn- och ungdomsnämndens protokoll förmodligen främst har karaktären av beslutsprotokoll är det min bedömning att en sådan genomgång inte hade tillfört analysen något väsentligt.

²² Detta skedde endast vid panelsteg 1. Genom denna intervju ville jag försäkra mig om att jag inte missade några viktiga kontaktvägar mellan brukarstyrelserna och den kommunala nivån i Mellanstad.

²³ En förhandstitt på materialet visar att det till exempel kan handla om kontakter med tekniska förvaltningar som har hand om tillbyggnader av skolgårdar.

²⁴ Om det visar sig att kommunen respektive de lokala styrelserna ger olika bilder av de lokala styrelsernas aktivitet skulle detta kunna vara en anledning.

²⁵ Urvalet baseras på en intensitetsprincip. Suppleanterna har emellertid rätt att närvara på de lokala styrelsernas möten i båda kommunerna, vilket de i varierande utsträckning också gör. Det kan därför inte uteslutas att en deltagardemokratisk utveckling står att finna även hos vissa suppleanter. Men för att inte arbetsbördan skulle bli för stor var det angeläget att hålla nere antalet intervjuer.

²⁶ Av de sammanlagt 20 föräldraledamöter som intervjuades vid panelsteg 1 genomfördes en andra intervju med 18 stycken. Det var praktiska skäl som gjorde att två intervjuer uteblev. En intervjuperson hade inte tid att ställa upp på en intervju i maj 2001 då den skulle ha ägt rum. En annan intervjuperson var bortrest under en längre period i samband med det andra panelsteget.

²⁷ Det är emellertid en empirisk fråga om det förhåller sig på det viset. Föräldrarnas position i den lokala styrelsen vid de båda panelstegen framgår av Bilaga A. I kapitel 5 skildras de lokala styrelsernas sammansättning närmare.

²⁸ Vid det andra intervjutillfället intervjuades alltså tre kategorier föräldrar: i) de som var ordinarie ledamöter vid de båda panelstegen, ii) de som var ordinarie ledamöter vid panelsteg 1 men inte vid panelsteg 2 och slutligen iii) de som var ordinarie ledamöter vid panelsteg 2 men inte vid panelsteg 1. Vid det andra panelsteget tillämpade jag alltså delvis olika intervjuguider beroende på vilken föräldrakategori som intervjuades. För de gemensamma huvuddragen i intervjuguiderna vid det andra panelsteget, se Bilaga A.

²⁹ Ansvarig för de båda undersökningarna, såväl för enkäternas konstruktion som för administrativt arbete i samband med fältarbetet, var Maria Jarl. Materialet från de båda undersökningarna har kodats av fil.kand. Helena Styrén, som också deltog i det administrativa arbetet i anknytning till fältarbetet i samband med föräldraenkät vt01.

³⁰ Under den aktuella tidsperioden sker endast ett "läsårsbyte", vilket betyder att det på skolorna försvinner respektive tillkommer en årskurs elever och föräldrar.

³¹ En mer ingående beskrivning av hur studien presenterades för intervjupersonerna finns i Bilaga A.

³² Vid det andra paneltillfället berättade dock en av föräldrarna i Sydstad för mig att föräldraledamöterna var glada att jag hade valt att studera utvecklingen i just deras lokala styrelse. Det hade medfört, sa föräldern, att de hade haft anledning att se över sitt arbetssätt. Jag bedömer det emellertid osannolikt att min närvaro skulle ha haft någon egentlig inverkan på brukarstyrelsens arbete. Det finns andra betydligt mer avgörande faktorer.

³³ Se t ex Kvale 1997:142-143.

³⁴ Kvale 1997:110.

Noter kapitel 5

¹ Som framgick av kapitel 4 menar jag att tiden för de lokala styrelsernas införande, med något undantag, kan sättas till våren 1999. Men som kommer att framgå av detta kapitel finns det viss variation i tidpunkten för de lokala styrelsernas införande på respektive skola.

² Källorna presenterades närmare i kapitel 4.

³ Se t ex Thurén (1997) för en diskussion om de källkritiska principerna äkthet, oberoende, samtidighet och tendens.

⁴ Årsbok Sveriges kommuner 1999.

⁵ Sveriges kommunkalender 1999 och 2001. Jfr databasen "Kommunmajoriteter 1994-1998, 1998-2002", CEFOS vid Göteborgs universitet. Den politiska majoriteten under hela undersökningsperioden utgörs av S, V och Mp. Även under den föregående mandatperioden rädde i kommunen en vänstermajoritet, då av S och V.

⁶ Skolverket 2000. Knappt två procent av eleverna i kommunen går i fristående skolor.

⁷ Skolchefen i Sydstad (pilot).

⁸ I de kommunala protokollen skildras vägen till beslutet på följande sätt: Barn- och ungdomsnämndens ordförande föreslår att barn- och ungdomsnämnden skall besluta att anhålla hos kommunfullmäktige att barn- och ungdomsnämnden får inrätta lokala styrelser i enlighet med riksdagsbeslutet. Barn- och ungdomsnämnden beslutar enligt ordförandens förslag. Förslaget diskuteras i deras arbetsutskott innan det läggs fram till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens arbetsutskott diskuterar frågan och föreslår att kommunstyrelsen skall föreslå kommunfullmäktige att besluta i enlighet med förslaget. Kommunfullmäktige fattar det formella beslutet i april 1997. Jfr skolchefen i Sydstad (pilot); politikern i Sydstad (pilot).

⁹ Kostnaderna skall belasta barn- och ungdomsnämndens budget.

¹⁰ Se arbetsordningen för försöksverksamheten med lokala styrelser, Sydstrads kommun.

¹¹ SFS 1996:605.

¹² Jämförelsen mellan den nationella förordningstexten (SFS 1996:605) och den av barn- och ungdomsnämnden fastlagda arbetsordningen visar att samtliga punkter i förordningstexten delegerades till de lokala styrelserna. Det kan tilläggas att den externa utvärderare som kommunen anlade för att göra en utvärdering av försöksverksamheten gör samma tolkning.

¹³ Telefonsamtal med politikern i Sydstad 30 september, 2003; telefonsamtal med tjänstemannen i Sydstad 1 oktober, 2003.

¹⁴ Skolchefen i Sydstad (pilot); politikern i Sydstad (pilot); jfr också förälder A1(pilot).

¹⁵ Politikern i Sydstad (pilot). Skolchefen (pilot) har en liknande uppfattning. Både ordföranden och skolchefen lyfter dock fram vikten av engagerade eldsjälär. Ordföranden

på den skola som var först ut med att starta en lokal styrelse beskrivs som en eldsjäl och en förebild som har bidragit till att processen kom igång på de andra skolorna.

¹⁶ I intervjuerna inom ramen för pilotundersökningen frågade jag om erfarenhet av följande former: stads- och kommunalnämnder, förnyelse av kommunfullmäktige, kommunala folkomröstningar, medborgarpaneler eller medborgarkontor, valfrihetsdemokrati, kollektivt brukarinflytande och organisering i lokalsamhället, exempelvis lokala utvecklingsgrupper.

¹⁷ Skolchefen i Sydstad (pilot); politikern i Sydstad (pilot).

¹⁸ Skolchefen i Sydstad (pilot).

¹⁹ Politikern i Sydstad (pilot).

²⁰ Skolchefen i Sydstad (pilot); politikern i Sydstad (pilot).

²¹ Skolchefen i Sydstad (pilot); politikern i Sydstad (pilot); förälder A1 (pilot).

²² Se vidare tabell B.7 i Bilaga B.

²³ Förälder A1 (pilot); rektor A (1).

²⁴ Hösten 1998 arbetar man främst med att finna formerna för styrelsens arbete. Man går ut med en enkät till övriga föräldrar för att stämma av vilka frågor de anser är viktiga (protokoll A (okt-98)) och man bildar olika arbetsgrupper som skall se till att arbetet kommer igång (protokoll A (nov-98)).

²⁵ Dessutom ingår tre ordinarie representanter och en suppleant för personalen, två representanter för eleverna samt rektorn.

²⁶ Protokoll A (juni-99); protokoll A (aug-99).

²⁷ Med panelgruppen avses de styrelseföräldrar som har intervjuats vid de båda panelstegen, oavsett om de var med medlemmar i den lokala styrelsen vid det andra panelsteget. Med gruppen övriga föräldrar avses de föräldrar som endast har intervjuats vid det andra panelsteget. För en mer utförlig diskussion om urvalet, se kapitel 4.

²⁸ Det gäller förälder A4. Jfr tabell A.1 i Bilaga A.

²⁹ Ordföranden har varit med i styrelsen sedan den startade och var en av dem som gick studiecirkeln.

³⁰ Även förälder A6 och förälder A7 har varit aktiva i olika föreningar. Den enda som inte har erfarenhet av föreningslivet är förälder A5.

³¹ Förälder A3(1); förälder A4(1); förälder A5(1).

³² Protokoll A (nov-98).

³³ Förälder A1(1).

³⁴ Vid ett möte i oktober 1999 bestäms dessutom att infobladet skall skickas till elevens båda föräldrar om dessa inte är sammanboende (protokoll A (okt1-99)).

³⁵ Protokoll A (okt1-99); se också förälder A1(1).

³⁶ Protokoll A (nov-99).

³⁷ Protokoll A (feb-00); protokoll A (april-00); protokoll A (juni-00); protokoll A (sep-00). På ett möte i oktober (protokoll A (okt-00)) diskuteras frågan om hur man skall få föräldrarepresentanterna mer aktiva under nästa år, vilket tyder på att engagemanget ebbar ut efter hand.

³⁸ Rektor A(2); protokoll A (april-01).

³⁹ Sammanlagt äger drygt ett tjugotal möten med den lokala styrelsen rum under perioden augusti 1999 – juni 2001. För en sammanställning av protokollen, se Bilaga C.

⁴⁰ Förälder A1(1); rektor A(1).

⁴¹ Förälder A1 (1); förälder A1 (2); rektor A (1); rektor A (2).

⁴² Se t ex protokoll A (aug, sep, okt, nov, dec-00); protokoll A (feb, april, maj, juni-01).

⁴³ Se t ex protokoll A (sep, okt1, nov-99); protokoll A (jan, mars, maj, aug, dec-00); protokoll A (mars, april, maj-01).

⁴⁴ Se t ex protokoll A (aug-99); protokoll A (sep-99); protokoll A (mars-00); protokoll A (april-00); protokoll A (aug-00).

⁴⁵ Se t ex protokoll A (okt1&2-99); protokoll A (jan, juni, okt, nov, dec-00); protokoll A (mars-01).

⁴⁶ Protokoll A (apr-00); protokoll A (maj-00); protokoll A (sep-00).

⁴⁷ Protokoll A (nov-00); protokoll A (jan-01); protokoll A (feb-01).

⁴⁸ Protokoll A (aug-99).

⁴⁹ Aktivt arbete avser i det här fallet dels att man går igenom budgeten och formulerar en önskan om mer pengar eftersom man anser att det krävs för att "nå den kvalitet som önskas" (protokoll A (feb-00)), dels att styrelsen efter genomgången budget åtar sig att göra en "konsekvensanalys från elevernas utgångspunkt" (protokoll A (juni-01)).

⁵⁰ Protokoll A (jan-99).

⁵¹ Arbetet med att ta fram skrivelsen pågick under en period. Planerna fanns enligt ordföranden redan hösten 1999 (förälder A1(1)). Första gången den omnämns som skrivelse i protokollen är april 2000 (protokoll A (april-00)) och i juni är den ivägskickad (protokoll A (juni-00)).

⁵² Protokoll A (feb-01); se också förälder A1(2).

⁵³ Protokoll A (mars-99); protokoll A (maj-99).

⁵⁴ Ett ärende rör ett klagörande som gäller suppleanternas rätt att närvara på mötena (protokoll A (sep-99)). Det andra ärendet handlar om huruvida man kan vidga styrelsens upptagningsområden till att också gälla lägre årskurser (protokoll (april-01); se också förälder A1(1)). I septemberprotokollet från 2000 nämns dock att skolan haft besök från Tekniska kontoret i samband med en skydds rond där den inre arbetsmiljön granskades. I samband med detta nämns att serviceförvaltningen skall svara på en skrivelse. Men eftersom skrivelsen inte finns omnämnd i styrelseprotokollen är det troliga att frågan är initierad av skolan och inte av styrelsen.

⁵⁵ Rektor A(2). Det kan tilläggas att rektorn verifierar att arbetsmiljöfrågor, mobbingfrågor samt organisatoriska frågor är återkommande.

⁵⁶ Förälder A1(2).

⁵⁷ Förälder B1 (pilot); skolchefen i Sydstad (pilot).

⁵⁸ Se vidare tabell B.7 i Bilaga B.

⁵⁹ Rektor B(1); förälder B1(pilot); skolchefen i Sydstad (pilot).

⁶⁰ Styrelsen hade visserligen träffats under hösten 1998 men det formella godkännandet av den nya styrelsen från kommunen gäller först från och med januari 1999 (rektor B(2)).

⁶¹ Förälder B1 (pilot); rektor B (1).

⁶² Dessutom ingår två ordinarie representanter för personalen och en suppleant, fyra representanter för eleverna – varav två ordinarie och två suppleanter – samt rektorn.

⁶³ Av protokollet från november (protokoll B (nov-99)) framgår att valet blev försenat av olika anledningar och att det skall hållas i mitten av december.

⁶⁴ Valet hölls i slutet av januari. Först på styrelsemötet i mars tillträdde den nya styrelsen (protokoll B (mars-01)).

⁶⁵ Det gäller förälder B4. Jfr Bilaga A, tabell A.1.

⁶⁶ Den andra föräldern har uteslutits ur analysen (i kapitel 7) då föräldern i fråga vid intervjun våren 2001 endast hade varit med på ett styrelsemöte. Föräldern i fråga valdes in i styrelsen vid det val som hölls tidigare den aktuella våren.

⁶⁷ Förälder B6 är den enda som saknar erfarenhet av föreningslivet. Å andra sidan har förälder B6 varit mycket drivande i skolrådet på barnens tidigare skola.

⁶⁸ Protokoll B (jan-99). Månadsblad har skrivits för mars-99 och för perioderna okt-dec-99 samt jan-april-00. Vad som därefter sker med månadsbladen är oklart.

⁶⁹ Protokoll B (jan-99). Vid det andra panelsteget säger den styrelseförälder som har sin e-postadress utlagd på hemsidan att det är ytterst sällan som föräldrarna hör av sig med synpunkter den här vägen. Förälder i fråga tror att det beror på att föräldrarna har dålig kännedom om skolans hemsida (förälder B3(2)).

⁷⁰ Förälder B1(1).

⁷¹ Sammantaget har den lokala styrelsen möten vid knappt 20 möten under perioden augusti 1999 – juni 2001. För en sammanställning av protokollen, se Bilaga C.

⁷² Det förekommer dock att det dröjer innan protokollen är utskrivna. Vid några styrelsemöten finns det ännu inte något protokoll från föregående möte att godkänna (se protokoll B (nov-99); protokoll B (mars-00); protokoll B (april-00)).

⁷³ Förälder B1(1); rektor B(1).

⁷⁴ Förälder B1(2); förälder B2(2).

⁷⁵ Se t ex protokoll B (nov, dec-99); protokoll B (jan, mars, april, sep, okt, dec-00); protokoll B (feb, mars, maj-01). Mycket tyder på att eleverna är aktiva i styrelsearbetet. Att föräldraledamöterna tar elevernas synpunkter på allvar visar sig bland annat genom att synpunkter från eleverna resulterar i åtgärder från föräldrarnas sida och genom att föräldraledamöterna gör eleverna delaktiga i olika frågor.

⁷⁶ Se t ex protokoll B (nov, dec-99); protokoll B (jan, mars, april, maj1, sep, okt, nov, dec-00); protokoll B (feb, mars, maj-01).

⁷⁷ Se t ex protokoll B (dec-99); protokoll B (jan-00); protokoll B (aug-00); protokoll B (sep-00); protokoll B (okt-00); protokoll B (nov-00); protokoll B (dec-00).

⁷⁸ Se t ex protokoll B (okt-99); protokoll B (nov-99); protokoll B (mars, april, maj1&2, aug, sep, okt-00).

⁷⁹ Se t ex protokoll B (mars-00); protokoll B (april-00); protokoll B (maj1&2-00).

⁸⁰ Protokoll B (dec-00); protokoll B (maj-01).

⁸¹ Protokoll B (feb-01).

⁸² Protokoll B (aug-00); protokoll B (nov-00).

⁸³ Protokoll B (mars-00); se också rektor B(2).

⁸⁴ Protokoll B (nov-99); se också förälder B1(2) och förälder B2(2).

⁸⁵ Protokoll B (aug-00); protokoll B (dec-00); protokoll B (jan-00); protokoll B (mars-00); se också förälder B6(2).

⁸⁶ Protokoll B (jan-01); protokoll B (feb-01).

⁸⁷ Protokoll B (jan-01); protokoll B (feb-01); se också förälder B1(2) och rektor B(2).

⁸⁸ Förälder B2(2); se också rektor B(2). Det kan tilläggas att rektorn verifierar att frågor om arbetsmiljö, mobbing och organisatoriska frågor är återkommande.

⁸⁹ Årsbok Sveriges kommuner 1999.

⁹⁰ Sveriges kommunkalender 1999 och 2001. Jfr databasen "Kommunmajoriteter 1994-1998, 1998-2002", CEPOS vid Göteborgs universitet. Den politiska majoriteten under hela undersökningsperioden utgörs av S, V och Mp. Även under den föregående mandatperioden rådde i kommunen en vänstermajoritet, den gången enbart av S.

⁹¹ I och med att bestämmelserna om den kommunala nämndorganisationen liberaliserades i 1991 års kommunallag har beställar- och utförarmodellen blivit allt vanligare i kommunerna under 1990-talet. Syftet med modellen är att tydligare särskilja politik och produktion (Montin 2002:13, 109).

⁹² Skolverket 2000. Knappt 7 procent av eleverna i kommunen går i fristående skolor.

⁹³ Politikern i Mellanstad (pilot).

⁹⁴ Enligt ordföranden i nämnden (politikern i Mellanstad (pilot)) kom diskussionen att handla om följande: I förordningstexten om försöket med lokala styrelser står det att det är "skolans styrelse" som avgör om en lokal styrelse får starta och vad den i så fall får besluta om. Barn- och ungdomsnämnden hävdade att de var skolans styrelse. Samtidigt har utförarorganisationen personalansvaret vilket fick dem att dra slutsatsen att det är de som skall avgöra om rektorn kan avhända sig delar sina befogenheter till de lokala styrelserna. Diskussionen slutade i en kompromiss.

⁹⁵ I de kommunala protokollen skildras vägen till beslutet på följande vis: förvaltningsorganisationen föreslår att barn- och ungdomsnämnden skall besluta att föreslå kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att besluta att barn- och ungdomsnämnden får uppdra åt en lokal styrelse att "under nämnden ha hand om vissa frågor som rör verksamheten i grundskolan". Barn- och ungdomsnämnden beslutar i linje med förslaget. Kommunfullmäktige fattar det formella beslutet i december 1996.

⁹⁶ Barn- och ungdomsnämndens delegationsordning, Mellanstads kommun. Delegationsordningen daterad 2001 är en reviderad version av tidigare delegationsordningar. Enligt de kommunala företrädarna har det inte skett några större förändringar i delegationsordningen vad beträffar de lokala styrelserna sedan införandet 1996/1997. Jämförelsen mellan förordningstexten (SFS 1996:605) och delegationsordningen visar att samtliga punkter i förordningstexten kan delegeras till de lokala styrelserna.

⁹⁷ Politikern i Mellanstad (pilot); skolchefen i Mellanstad (pilot). Detta framkommer också av projektbeskrivningen som är bifogad de kommunala protokollen.

⁹⁸ Politikern i Mellanstad (pilot); skolchefen i Mellanstad (pilot). Den mandatperiod som åsyftas är från valet 1998 fram till och med valet 2002.

⁹⁹ Telefonsamtal med skolchefen i Mellanstad 9 oktober, 2003; telefonsamtal med tjänstemannen i Mellanstad 8 oktober, 2003.

¹⁰⁰ Av Granskolans arbetsordning framkommer att styrelsen skall jobba med följande punkter: i) skolans program för att motverka alla former av mobbing och trakasserier bland elever och personal, ii) föräldrars information om skolans mål, sätt att arbeta och om olika valalternativ, iii) utformningen av skolans arbetsmiljö, iv) samverkan mellan mottagande skolor, arbets- och föreningslivet utanför skolan v) en fortsatt inriktning på ett demokratiskt förhållningssätt. Den lokala styrelsen ansökte även om ansvar för "personalens kompetensutveckling" men mycket tyder på att de fick avslag från kommunen på denna punkt (förälder C1(1)).

¹⁰¹ Av Tallskolans arbetsordning framkommer att styrelsen skall jobba med följande punkter: i) samarbete skola/hem och föräldrarnas rätt till information om skolans mål, sätt att arbeta och om olika valalternativ, ii) skolans arbetsmiljö, iii) arbeta med skolans program för att motverka mobbing bland elever och anställda, iv) samverka med mottagande skolor och arbetslivet utanför skolan och v) utveckling av internationella kontakter.

¹⁰² Politikern i Mellanstad (pilot); skolchefen i Mellanstad (pilot).

¹⁰³ Politikern i Mellanstad (pilot); skolchefen i Mellanstad (pilot); tjänstemannen i Mellanstad (pilot).

¹⁰⁴ Politikern i Mellanstad (pilot).

¹⁰⁵ Politikern i Mellanstad (pilot).

¹⁰⁶ Politikern i Mellanstad (pilot).

¹⁰⁷ Politikern i Mellanstad (pilot); se också Skolchefen i Mellanstad (pilot); tjänstemannen i Mellanstad (pilot).

¹⁰⁸ Det är svårt att få fram uppgifter om hur många skolor som *faktiskt* jobbar med föräldraråd eller liknande. Det innebär dock inget problem i sammanhanget eftersom fokus ligger på kommunens inställning till införandet av lokala styrelser, och inte på hur det kollektiva föräldrainflytandet i kommunens skolor faktiskt fungerar.

¹⁰⁹ Politikern i Mellanstad (pilot); skolchefen i Mellanstad (pilot); tjänstemannen i Mellanstad (pilot).

¹¹⁰ Se vidare tabell B.7 i Bilaga B.

¹¹¹ Protokoll C (aug-98).

¹¹² Barn- och ungdomsnämndens protokoll, februari 1999; jfr förälder C1(pilot).

¹¹³ Förälder C1 (pilot); rektor C (1). En genomgång av protokollen visar att mötena under höstterminen 1998 främst ägnas åt att hitta formerna för styrelsens arbete (se t ex protokoll C (nov, dec-98)). Våren 1999 intensifieras arbetet. Man diskuterar bland annat hur återkopplingen till övriga föräldrar skall se ut och ordnar olika aktiviteter för att öka engagemanget hos övriga föräldrar på skolan (se t ex protokoll C (feb, april-99)).

¹¹⁴ Protokoll C (okt-99).

¹¹⁵ Bland lärarrepresentanterna är fördelningen fem ordinarie och tre suppleanter. Dessutom ingår rektorn samt representanter för eleverna.

¹¹⁶ Anledningen till att panelgruppen endast består av fem föräldrar när sex föräldradledamöter intervjuades vid det första tillfället är att jag inte kunde genomföra någon intervju med en av dem vid det andra tillfället. Se vidare Bilaga A, tabell A.1.

¹¹⁷ Det gäller förälder C2 och förälder C5.

¹¹⁸ Förälder C9 var suppleant i styrelsen vid den första intervjun.

¹¹⁹ Men det kan tilläggas att rektorn tillträdde sin post inför läsåret 1999/2000.

¹²⁰ Det gäller förälder C5 och förälder C7.

¹²¹ Beslutet fattas i januari (protokoll C (jan2-99)) och grupperna tillsätts i februari (protokoll C (feb-00)). Senare under våren följs grupperna arbete upp (protokoll C (april -00); protokoll C (maj-00)), men därefter förefaller aktiviteten stanna av. I stort sett saknas hänvisningar till gruppernas arbete i protokollen från resten av undersökningsperioden.

¹²² Förälder C1(1).

¹²³ Protokoll C (nov-00).

¹²⁴ Sammantaget har den lokala styrelsen ett tiotal möten under perioden augusti 1999 till juni 2001. Hösten 2000 finns protokoll endast från ett möte. För en sammanställning av protokollen, se Bilaga C.

¹²⁵ Rektor C(1). Det är oklart hur dagordningen tas fram under den delvis nyvalda styrelsen ht00 och framåt.

¹²⁶ Av protokollet från december 2000 framgår att det inte fördes något protokoll vid föregående möte.

¹²⁷ Rektor C(1). Ordföranden i den lokala styrelsen (förälder C1(1) säger emellertid att man har röstat vid ett eller ett par tillfällen, men detta är ingenting som framkommer av protokollen. Jag finner det därför rimligt att sluta sig till att konsensus är den dominerande beslutsmetoden.

¹²⁸ Se t ex protokoll C (aug, okt, nov-99); protokoll C (feb, dec-00); protokoll C (mars, april-01).

¹²⁹ Se t ex protokoll (nov-99); protokoll C (feb-00); protokoll C (mars-01).

¹³⁰ Se t ex protokoll C (aug-99); protokoll C (okt-99); protokoll C (nov-99); protokoll C (feb, mars, maj, dec-00).

¹³¹ Protokoll C (okt-99). Vid det efterföljande mötet (protokoll C (nov-99)) gick man igenom de befogenheter styrelsen har och drog slutsatsen att man har rätt att bestämma om budgeten. Därmed har det inte gått att utläsa av protokollen om man verkligen gick in med en förfrågan. Enligt de kommunala företrädarna har det dock inte skett några större förändringar i delegationsordningen under försöksverksamhetens gång (telefonsamtal med skolchefen i Mellanstad 9 oktober, 2003; telefonsamtal med tjänstemannen i Mellanstad 8 oktober, 2003).

¹³² Protokoll C (feb-00); protokoll C (nov-99).

¹³³ Se t ex protokoll C (okt-99); protokoll C (jan-00); protokoll C (mars-00); protokoll C (april-00).

¹³⁴ En av skrivelserna skickades till Stadsbyggnadskontoret med kopia till Länsstyrelsen och ett av kommunalråden i kommunen (protokoll C (jan2-99); förälder C1(1)). Den

andra skrivelsen sändes till fastighetskontoret med kopia till utförarorganisationen (protokoll C (juni-99)).

¹³⁵ Den kan noteras att Granskolans styrelse fick en förfrågan från en annan lokal styrelse om att skriva en skrivelse till kommunen för att på det sättet stödja den aktuella skolan i en viss fråga (protokoll C (mars-00)). Denna förfrågan lades emellertid till handlingarna och nämns därefter inte i protokollen. I protokollet från mars-00 nämns att utförarorganisationen skall ta ställning i en fråga som är av relevans från styrelsen. Det framgår emellertid inte om frågan har initierats från skolan eller styrelsen eller någondera.

¹³⁶ Rektor C(2). Eftersom det har skett ett byte på ordförandeposten och den nye ordföranden är ny i styrelsen och den före detta ordföranden inte intervjuades vid det andra panelsteget vet vi inte hur ordföranden upplever arbetet i styrelsen över tid.

¹³⁷ Denna skillnad framkommer också av protokollen. Jfr t ex protokoll C (nov-99) med protokoll C (jan-01).

¹³⁸ Skolchefen i Mellanstad (pilot); tjänstemannen i Mellanstad (pilot).

¹³⁹ Se vidare tabell B.7 i Bilaga B.

¹⁴⁰ Förälder D1(1).

¹⁴¹ Protokoll D (feb-98).

¹⁴² Protokoll D (juni-98).

¹⁴³ Valet 2001 hölls emellertid inte förrän i augusti/september 2001. Vid det andra panelsteget hade alltså styrelsen haft sin dåvarande sammansättning sedan valet i slutet av vårterminen 2000.

¹⁴⁴ Protokoll D (maj-99).

¹⁴⁵ Dessutom tillkommer tre ordinarie personalrepresentanter och två suppleanter plus rektor och representanter för eleverna.

¹⁴⁶ Förälder D3 är ledamot av den lokala styrelsen både vid panelsteg 1 och 2. En möjlig anledning till att resten av föräldrarna i panelgruppen inte är ledamöter vid det andra panelsteget är att flera av dem har varit engagerade i styrelsearbetet under en lång tid. Flera av dem var med och startade upp den lokala styrelsen och deltog i den interimsstyrelse som drog igång arbetet i januari 1998.

¹⁴⁷ Protokoll D (maj-00).

¹⁴⁸ Det skall dock tilläggas att rektorn tillträdde rektorsposten inför höstterminen 1999.

¹⁴⁹ Riktlinjerna dras upp redan våren 1998 (protokoll D (mars-98)) och kvarstår endast med mindre förändringar under hela undersökningsperioden (jfr t ex protokoll D (sep-99)).

¹⁵⁰ I följande protokoll hänvisas till genomförda möten med klassrepresentanterna: protokoll D (feb-99); protokoll D (maj-99); protokoll D (nov-99); protokoll D (jan-00); protokoll D (dec-00).

¹⁵¹ Protokoll D (sep-99).

¹⁵² Se t ex protokoll D (okt-99); protokoll D (mars-00).

¹⁵³ Den lokala styrelsen har knappt 20 möten under perioden augusti 1999 till juni 2001. För en sammanställning av protokollen, se Bilaga C.

¹⁵⁴ Förälder D1(1); rektor D(1). Enligt rektorn fungerar inte detta under våren 2001 (rektor D (2)).

¹⁵⁵ Våren 2001 saknas dock protokoll från något möte (rektor D(2)).

¹⁵⁶ Förälder D1(1); förälder D6(1/2).

¹⁵⁷ Rektor D(2); förälder D6(1/2).

¹⁵⁸ Se t ex protokoll D (aug, sep, okt, nov1&2, dec-99); protokoll D (feb, mars, april, maj, sep, okt, dec-00); protokoll D (mars, juni-01).

¹⁵⁹ Se t ex protokoll D (okt, nov2-99); protokoll D (april, maj, sep, okt, dec-00).

¹⁶⁰ Se t ex protokoll D (okt-99); feb, mars, april, sep, okt, nov-00). Det är emellertid inte alltid eleverna själva som informerar, eftersom de långt ifrån alltid är närvarande på mötena. Istället är det rektorn som rapporterar från ett elevrådsmöte eller berättar om andra synpunkter som hon har fångat upp bland eleverna.

¹⁶¹ Protokoll D (nov2-99); protokoll D (feb, mars, april, dec-00); protokoll D (mars-01).

¹⁶² Protokoll D (jan-99); protokoll D (feb-99); protokoll D (april-99); protokoll D (aug-99); protokoll D (sep-99); protokoll D (okt-99). På mötet i december 2000 försöker man blåsa liv i frågan som under det gångna halvåret har stannat av.

¹⁶³ Se t ex protokoll D (aug, sep, okt, nov1&2-99); protokoll D (feb, sep, okt, nov, dec-00); protokoll D (mars, juni-01).

¹⁶⁴ Protokoll D (nov2-99); protokoll D (feb, april, sep, okt, nov-00).

¹⁶⁵ Protokoll D (okt-99); protokoll D (nov1-99); se också förälder D1(1).

¹⁶⁶ Protokoll D (mars-00); se också förälder D6(1/2).

¹⁶⁷ Protokoll D (mars-00).

¹⁶⁸ Protokoll D (nov-00); protokoll D (dec-00); rektor D (2).

¹⁶⁹ Förälder D1(2).

¹⁷⁰ Rektor D(2).

Noter kapitel 6

¹ Politikern i Sydstad (2).

² Skolchefen i Mellanstad (1).

³ Med kommunala företrädare avser jag i kapitlet – om inget annat anges – ordföranden i barn- och ungdomsnämnden, skolchefen och tjänstemannen med ansvar för skolutvecklingsfrågor i respektive kommun och rektorerna.

⁴ Den tjänsteman som enbart intervjuades vid det första tillfället tror att den formella beslutskompetensen ger de lokala styrelserna en framträdande position, men hon framhåller att det inte behöver vara så. Givet att man är tillräckligt intresserad och att det sitter rätt personer i brukarråden kan ett reellt inflytande uppnås även utan denna kompetens.

⁵ Politikern i Sydstad (1).

⁶ Rektor A (1).

⁷ Skolchefen i Sydstad (1).

⁸ Politikern och skolchefen framhåller visserligen att brukarstyrelsernas viktigaste uppgift är att verka för en ökad kvalitet inom skolverksamheten genom att fungera som en länk mellan olika intressenter på den enskilda skolan. Man bör ”vara den där länken mellan verksamheten och föräldrakollektivet” (politikern i Sydstad (2)). Det bör också påpekas att politikern och tjänstemannen i och för sig inte tror att skolorna med styrelser skulle ha bättre förutsättningar än andra skolor att göra sin röst hörd i kommunen. Det är mer personrelaterat, tror politikern. Skolchefen tycker dock att skolorna med lokala styrelser borde ha bättre förutsättningar. Här finns det ”en arena att mötas på”, menar han och säger att det borde betyda att man också ”får en bättre insyn” (skolchefen i Sydstad (1)).

⁹ Skolchefen i Sydstad (2).

¹⁰ Politikern i Sydstad (2).

¹¹ Även rektorerna menar att de lokala styrelsernas viktigaste uppgift är att vara verksam på den enskilda skolan.

¹² Rektor B (2).

¹³ Rektor A (2).

¹⁴ Se kapitel 5 och genomgången av de lokala styrelsernas arbete.

¹⁵ Politikern i Sydstad (1); skolchefen i Sydstad (1).

¹⁶ Frågan om suppleanternas närvaro diskuterades med kommunjuristen (protokoll A (sep-99)). Frågan om årskurserna diskuterades med bland andra skolchefen (protokoll A (april-01); se också skolchefen i Sydstad (2) samt förälder A1(1)).

¹⁷ Protokoll A (dec-98).

¹⁸ Protokoll A (april-99); protokoll B (mars-99). Av marsprotokollet från Ekskolan framkommer att man beslutade vilka från styrelsen som skulle delta på mötet. Det går inte att belägga att man verkligen deltog på mötet, men det finns heller ingen anledning att direkt betvivla det. Det var på detta möte idén till nätverket föddes.

¹⁹ Bilagor till protokoll A (april-99); se också förälder A1(1). I så gott som alla intervjuer görs hänvisningar till nätverket vid det andra panelsteget. Vid denna tidpunkt var det särskilt aktivt.

²⁰ Se protokoll A (april-99); protokoll A (maj-99).

²¹ Förälder B1(1).

²² Protokoll A (april-99); förälder B(1)

²³ Se protokoll A (sep-99); protokoll A (okt1&2-99); protokoll A (nov-99). Motsvarande hänvisningar går inte att hitta i protokollen från Ekskolan. Detta innebär inte nödvändigtvis att de inte deltog på mötena. Som tidigare har noterats saknas ett par protokoll från hösten 1999. Att hänvisningar saknas kan också ha att göra med att man på ett tidigt stadium beslutade att hålla dessa frågor utanför styrelsen (protokoll B (aug-99)). Förälder B1(1) bekräftar vid ett tillfälle att ingen av föräldrarna i styrelserna kunde gå på ett av mötena under hösten.

²⁴ Protokoll A (nov-99) innehåller rapporter från detta möte, vilket bekräftar att man var där. Att Ekskolan var representerad framkommer av intervjun med ordföranden (förälder B1(1)).

²⁵ Politikern i Sydstad (1).

²⁶ Politikern i Sydstad (1).

²⁷ Protokoll A (sep-99).

²⁸ Protokoll A (nov-99).

²⁹ Protokoll A (sep-99); protokoll A (nov-99). Att representanter för Ekskolans lokala styrelse deltar framkommer av intervjun med förälder B1(1). Det går däremot inte att utläsa av protokollen.

³⁰ Politiker A (2).

³¹ Protokoll A (feb-00); protokoll A (mars-00); protokoll A (maj-00).

³² Protokoll B (jan-00).

³³ Skolchefen i Sydstad (2). Skolchefen har dock aldrig närvarat på något av de lokala styrelsernas möten: "Jag har faktiskt inte varit med på något möte de har haft", säger han och tillägger att han "har möjlighet att gå dit [...] men jag har faktiskt inte varit med på något enda möte" (skolchefen i Sydstad (2)).

³⁴ Förälder A1(2).

³⁵ Förälder A1(2).

³⁶ Politikern i Sydstad (2).

³⁷ Protokoll A (okt2-99); se också förälder A1(1).

³⁸ Protokoll A (dec-00); se också rektor A (2) och förälder A1(2).

³⁹ Rektorn på Ekskolan nämner inte systemet med kontaktpolitiker och det framkommer inte heller av protokollen att man skulle ha någon kontakt med dem.

⁴⁰ Politikern i Sydstad (1).

⁴¹ Skolchefen i Sydstad (2).

⁴² Detta framkommer av arbetsordningen för de lokala styrelserna i Sydstad.

⁴³ Tjänstemannen i Sydstad (1).

⁴⁴ Skolchefen i Sydstad (1); politikern i Sydstad (1).

⁴⁵ I protokollet från oktober nämns att styrelsen har fått förfrågan från kommunen (protokoll A (okt1-99)) och i protokollet från november anges att man har svarat kommunen (protokoll A (nov-99)). Se också förälder A1(1) och rektor A(2).

⁴⁶ Vare sig rektorn, den avgående eller den tillträdande ordföranden minns att styrelsen har mottagit en sådan förfrågan från kommunen. Av protokollen går det inte heller att utläsa att frågan har diskuterats. Det visar sig dock att protokoll från de aktuella månaderna saknas. I kapitel 5 antog jag att detta tydde på ett avbrott i styrelsens arbete under hösten 1999. Att man har tagit upp frågan på ett möte utan protokoll förefaller inte sannolikt, eftersom de intervjuade aktörerna då borde ha kommit ihåg det. Det troliga är att det faktiskt rådde ett avbrott i styrelsens arbete då, och att frågan aldrig hamnade på styrelsens bord. Det ändrar emellertid inte den viktigaste slutsatsen, nämligen att kommunen ser det som angeläget att involvera styrelserna i den politiska processen.

⁴⁷ Protokoll A (juni-01); protokoll B (maj-01).

⁴⁸ Protokoll A (nov-00); se också förälder A1(2). Att Ekskolans lokala styrelse skulle ha gjort detsamma går inte att belägga.

⁴⁹ Politikern i Sydstad (2).

⁵⁰ Förälder B1(1); förälder B2(2). Se också protokoll B (aug-99) där styrelsen på grund av den aktivitet som förekommer inom ramen för nätverket under perioden beslutar att inte ägna tid åt liknande frågor på styrelsemötena.

⁵¹ Förälder A1(1).

⁵² Tjänstemannen i Sydstad (1).

⁵³ Skolchefen i Sydstad (1).

⁵⁴ Rektor A (1); rektor B (1).

⁵⁵ Politikern i Sydstad (2).

⁵⁶ Rektor A (2).

⁵⁷ Rektor B (2).

⁵⁸ Politikern i Sydstad (2).

⁵⁹ Politikern i Sydstad (1).

⁶⁰ Eftersom kommunen tillämpar en så långtgående delegation som är möjligt, givet förordningstexten vid denna tidpunkt, betyder detta rimligtvis att kommunen vill gå ännu längre och på sikt öka de lokala styrelsernas mandat.

⁶¹ Tjänstemannen i Sydstad (1).

⁶² Politikern i Sydstad (2).

⁶³ Politikern i Sydstad (2).

⁶⁴ Politikern i Sydstad (2).

⁶⁵ Politikern i Sydstad (2).

⁶⁶ Skolchefen i Sydstad (2). Som en parentes kan nämnas att rektorerna upplever en liknande skepsis från vissa kommunpolitiker i kommunfullmäktige.

⁶⁷ Hösten 1999 anser man att man har tätare kontakter med skolorna med lokala styrelser men det anser man inte våren 2001.

⁶⁸ Politikern i Sydstad (1).

⁶⁹ Skolchefen i Sydstad (1).

⁷⁰ Politikern i Sydstad (2).

⁷¹ Politikern i Sydstad (1).

⁷² Politikern i Sydstad (2).

⁷³ Skolchefen i Sydstad (1).

⁷⁴ Skolchefen i Sydstad (2).

⁷⁵ Intrycket förstärks av det faktum att de kommunala företrädarna inte ser sin egen maktposition i kommunen försvagad till följd av delegationen till de lokala styrelserna. De befogenheter som formellt sett har delegerats från barn- och ungdomsnämnden är sedan tidigare utlagda på delegation till de verksamhetsansvariga. På kommunal nivå menar man därför att den stora maktförskjutningen borde ha ägt rum från rektorerna till de lokala styrelserna (politikern i Sydstad (1); tjänstemannen i Sydstad (1)).

⁷⁶ Rektor B (2).

⁷⁷ Rektor B (2).

⁷⁸ Rektor B (2).

⁷⁹ Rektor A (2).

⁸⁰ Rektor A (2).

⁸¹ Rektor A (2).

⁸² Rektor A (1).

⁸³ Rektor B (2).

⁸⁴ Skolchefen i Mellanstad (1).

⁸⁵ Politikern i Mellanstad (2).

⁸⁶ En liknande iakttagelse görs i kommunens egen utvärdering av försöksverksamheten med de lokala styrelserna.

⁸⁷ Rektor D (1).

⁸⁸ Rektor D (2).

⁸⁹ Rektor C (2).

⁹⁰ Det skall påpekas att man är ense om att de lokala styrelserna fyller sin viktigaste roll på skolarenan genom att "skapa förutsättningar för en bra kvalitet i skolverksamheten" (skolchefen i Mellanstad (2)) då de representerar barnens och föräldrarnas åsikter och är en länk mellan föräldrakollektivet och skolledningen. Det hör till saken att det förekommer olika uppfattningar när det gäller om skolorna med lokala styrelser har bättre förutsättningar att driva sin röst i kommunen, än vad de andra skolorna har. Skolchefen och politikern tror att det kan fungera så. Man får en "extra kommunikationskanal" förklarar skolchefen (skolchefen i Mellanstad (1)). Politikern menar att det kan fungera så under förutsättning att man först lyckas ena sig ute på de enskilda skolorna (politi-

kern i Mellanstad (1)). Tjänstemannen är av en annan uppfattning och tror snarare att förutsättningarna är relaterade till personerna som sitter med i den lokala styrelsen eller föräldraderådet (tjänstemannen i Mellanstad (1)).

⁹¹ Politikern i Mellanstad (2). En liknande uppfattning förekommer hos skolchefen och den intervjuade tjänstemannen vid det andra intervjutillfället.

⁹² Rektor C (2).

⁹³ Rektor D (2).

⁹⁴ Politikern i Mellanstad (2). Ordföranden i barn- och ungdomsnämnden lyfter fram att de formella kontaktytorna regleras i arbetsordningen.

⁹⁵ Protokoll C (okt-99). Frågan diskuterades på oktobermötet. På novembermötet diskuterades frågan igen vilket fick till följd att man redde ut vissa av de frågetecken kring befogenheterna som man hade på föregående möte, dock utan att man nämner att kontakt har tagits med kommunen (protokoll C (nov-99)). Från Tallskolan finns inga liknande exempel.

⁹⁶ Politikern i Mellanstad (1).

⁹⁷ Skolchefen i Mellanstad (2).

⁹⁸ Politikern i Mellanstad (1).

⁹⁹ Brevet har adresserats till ordförandena i de lokala styrelserna, helt enkelt därför att det är "det namn vi har" (politikern i Mellanstad (2)). Politikern har aldrig besökt de lokala styrelserna på Tallskolan och Granskolan och har inte heller haft någon kontakt med rektorerna, annat än att hon via tjänstemännen har uppmanat skolledningarna att verka för att fler lokala styrelser införs i kommunen. Det gäller dock inte specifikt för Tallskolan och Granskolan.

¹⁰⁰ Förälder C1(1). Enligt förälder C1 är det skolförvaltningen som har tagit initiativet.

¹⁰¹ Förälder C1(1); se också rektor C (1).

¹⁰² Av protokollet augusti-98 och av intervjun med förälder D1(1) framkommer att ordföranden har varit på en träff med ordförande i andra lokala styrelser. Av protokollet framkommer att träffen ordnats av en av de lokala styrelserna själva. Det är därmed oklart om det är samma typ av ordförandekonferens som Tallskolans styrelseordförande redogör för längre fram i detta kapitel. Det kan tilläggas att rektorn på Tallskolan bekräftar att ordföranden varit på en ordförandeträff vid det första panelsteget (rektor D(1)) men hon tror inte att det har förekommit några ordförandekonferenser sedan hösten 1999 (rektor D (2)).

¹⁰³ Utförarorganisationens ordförande ger dock inget sådant exempel i intervjun vid det första intervjutillfället.

¹⁰⁴ Protokoll C (dec-98).

¹⁰⁵ Protokoll D (sep-98).

¹⁰⁶ Skolchefen i Mellanstad (1).

¹⁰⁷ Protokoll C (okt-99).

¹⁰⁸ Att det skulle ha skett i något annat sammanhang kan vare sig skolchefen, nämnd-ordföranden eller tjänstemannen erinra sig vid något av intervjutillfällena. Vid det andra intervjutillfället talar skolchefen i allmänna termer och säger att det inte är "alldeles ovanligt" att man bjuder in ordföranden i den lokala styrelsen när man vill ha "föräld-

rasynpunkter eller motsvarande” (skolchefen i Mellanstad (2)). Men några konkreta exempel ges inte. Inte heller rektorerna eller ordförandena i de lokala styrelserna kan ge exempel på att kommunen har bett styrelserna yttra sig i någon fråga under den tid de har varit aktiva i styrelserna. Genomgången av protokollet ger, med ett undantag, samma bild. Det enda som tyder på motsatsen är att Tallskolans lokala styrelse beslutade att godkänna utförarorganisationens förslag till läsårsdata. Det troliga är denna fråga togs upp i styrelsen på rektorns initiativ och inte kommunens (protokoll D (nov1-99)).

¹⁰⁹ Rektorn kan heller inte minnas dem men det beror sannolikt på att de ägde rum innan han tillträdde som rektor.

¹¹⁰ Skolchefen i Mellanstad (1).

¹¹¹ Tjänstemannen i Mellanstad (2).

¹¹² Politikern i Mellanstad (2).

¹¹³ Skolchefen i Mellanstad (1).

¹¹⁴ Skolchefen i Mellanstad (1).

¹¹⁵ Politikern i Mellanstad (1).

¹¹⁶ Politikern i Mellanstad (2).

¹¹⁷ Tjänstemannen i Mellanstad (2).

¹¹⁸ Politikern i Mellanstad (2).

¹¹⁹ Skolchefen i Mellanstad (2).

¹²⁰ Tjänstemannen i Mellanstad (1).

¹²¹ Skolchefen i Mellanstad (1).

¹²² Skolchefen i Mellanstad (2).

¹²³ Politikern i Mellanstad (1).

¹²⁴ Det skall tilläggas att de kommunala företrädarna inte anser att deras maktposition på kommunal nivå har påverkats genom delegationen till de lokala styrelserna. Man anser inte att delegationen har haft någon betydelse för det egna uppdraget. De befogenheter som formellt har delegerats från barn- och ungdomsnämnden har sedan tidigare delegerats till de verksamhetsansvariga. ”Det har kanske haft större betydelse ur rektorernas synvinkel”, tror ordföranden i barn- och ungdomsnämnden (politikern i Mellanstad (1)).

¹²⁵ Politikern i Mellanstad (2).

¹²⁶ Skolchefen i Mellanstad (2).

¹²⁷ Tjänstemannen i Mellanstad (2).

¹²⁸ Skolchefen i Mellanstad (2).

¹²⁹ Tjänstemannen i Mellanstad (2).

¹³⁰ Rektor C (1).

¹³¹ Rektor D (1).

¹³² Rektor D (2). Vid det första intervjutillfället var rektor D ny på skolan och hade endast varit på ett fåtal möten i lokala styrelsen. Hon hade ännu inte lärt känna styrelsen. Hennes bild av stödet från den förra styrelsen grundar sig därför på vad hon drar sig till minnes, och berättar om, vid det andra intervjutillfället.

¹³³ Rektor C (2).

¹³⁴ Hur den lokala styrelsens sammansättning har varierat över tid beskrivs dels i kapitel 5, dels tabell A.1 i Bilaga A.

¹³⁵ Rektor D (2).

¹³⁶ Rektor C (1).

¹³⁷ Rektor C (2).

Noter kapitel 7

¹ Förälder A4(2).

² Förälder D5(2).

³ Förälder A4(2)

⁴ Däremot kan vi med utgångspunkt i den deltagardemokratiska teorin inte precisera i vilken följd den demokratiska kompetensens olika beståndsdelar antas uppträda.

⁵ Esaïasson m fl 2003; jfr Kvale 1997; Jensen 1993.

⁶ Jag läste alltså intervjuerna med en person i taget. För de föräldrar som ingår i panelgruppen rör det sig om två intervjuer per person. Jag har i detta steg av analysarbetet tagit intryck av Kvales (1997) rekommendation att först skapa en samlad bild av varje intervjuperson. Även Torben Jensen (1993) rekommenderar vad han kallar "fallbeskrivningar" av varje intervjuperson.

⁷ Det finns en viss risk för att nyanser och detaljer går förlorade när man reducerar data på detta sätt. Men samtidigt bedömer jag att denna reduktion har varit nödvändig för att kunna urskilja det mest centrala för respektive steg i processen.

⁸ Fördelen med att först kategorisera materialet på detta sätt är att jag kan jämföra en intervjupersons utsagor om ett visst steg i den deltagardemokratiska processen med andra intervjupersons utsagor om samma steg. På så sätt kan jag bilda mig en uppfattning om det är något avvikande eller speciellt med de aktuella utsagorna. Därigenom försäkrar jag mig om att jag tolkar materialet för alla intervjupersoner på samma grunder.

⁹ Kvale (1997) rekommenderar att man sammanfattar analysen av respektive intervju på en kodblankett eller ett kodkort. En sammanfattning av respektive mönster med utgångspunkt i analys-schemat finns i Bilaga A, tabell A.3. Jag vill betona att syftet med sammanfattningen enbart är att visa styrkan i respektive mönster, och *inte* att dra slutsatser om vilket mönster som är vanligast.

¹⁰ Till exempel ger förälder B3 vid det andra intervjutillfället flera exempel på avgörande frågor där hon anser att styrelsen har haft inflytande. Samtidigt upplever hon att styrelsens mandat har varit begränsat i någon fråga. Här tolkar jag det som att den positiva erfarenheten väger tyngst.

¹¹ Att säga att det inte äger rum någon utveckling i positiv riktning är inte samma sak som att säga att det har ägt rum en negativ utveckling. Förekomsten av en eventuellt negativ utveckling fångar jag inte med detta sätt att kategorisera materialet, men det har inte heller varit uppgiften så som syftet formulerades i kapitel 1. Däremot ser jag inga problem med att lyfta fram sådana exempel om de förekommer.

¹² Samtalsintervjuer skiljer sig från mer kvantitativt inriktade intervju-metoder genom möjligheten att ställa öppna frågor och kontinuerligt följa upp de svar som intervju-personen ger.

¹³ För detaljer, se förteckningen över genomförda intervjuer i tabell A.1 i Bilaga A.

¹⁴ En förälder (B6) har helt uteslutits ur analysen på dessa grunder. Föräldern i fråga hade vid intervju tillfället endast varit med i den lokala styrelsen under en knapp månads tid och hade därför ingen erfarenhet av styrelsearbetet. De två personer som intervjuades vid första tillfället, men som jag av olika skäl inte hade möjlighet att genomföra en andra intervju med, ingår inte i analysen. Jämför tabell A.1 i Bilaga A.

¹⁵ Konkret innebar arbetet att korten nu grupperades skol- och kommunvis.

¹⁶ I *panelgruppen föräldrarepresentanter* återfinns mönstret "de kritiska föräldrarna" hos två intervjupersoner, mönstret "de demokratiska föräldrarna" hos sex intervjupersoner, "de demokratiska medborgarna" hos sex intervjupersoner och slutligen återfinns mönstret "de fulländade deltagardemokraterna" hos tre intervjupersoner.

¹⁷ Ytterligare ett motstridigt mönster återfinns hos en förälder i gruppen övriga föräldrarepresentanter (förälder C9). Trots att föräldern i fråga har en övervägande positiv erfarenhet av deltagandet i den lokala styrelsen uppvisar hon ingen deltagardemokratisk utveckling i något av de steg som ingår i processen.

¹⁸ Förälder C5(2).

¹⁹ Förälder C5(2).

²⁰ Förälder C5(2).

²¹ Förälder C5(2).

²² Hos gruppen övriga föräldrarepresentanter framträder detta mönster hos tre personer, förälder A6, förälder D6 och förälder D7. Det enda avsteget från mönstret i den gruppen är förälder D6 som inte upplever någon ökad kunskap om förhållanden i skolan.

²³ Förälder A5(2).

²⁴ Förälder D7(1/2).

²⁵ Förälder C2(2).

²⁶ Förälder C2(1).

²⁷ Förälder A5(1).

²⁸ Förälder A5(2).

²⁹ Förälder A5 upplever att hon har bättre kunskap idag än tidigare men förklarar det med att hon under perioden har läst på Komvux och skaffat sig kunskapen den vägen.

³⁰ Hos en av föräldrarna i gruppen övriga föräldrarepresentanter finns exempel på att den egna kunskapen är låg men att man trots det inte når någon ökad insikt. "Där är jag ju helt rökt", som en förälder uttrycker det, "för där kan jag ju inte ens hålla rätt på vad som är tjänsteman och politiker och nämnder och förvaltningar och vem som är ansvarig för vad" (förälder D6(1/2)).

³¹ Förälder C2(2).

³² Förälder A6(1/2).

³³ I gruppen övriga föräldrarepresentanter menar dock förälder D7 att möjligheten att påverka har stärkts lite eftersom skolans personal tillmäter henne en större betydelse. Det hon skildrar är dock inte att hennes personliga förmåga har blivit bättre.

³⁴ Förälder C2(2).

³⁵ Förälder A5(2).

³⁶ Förälder C2(2).

³⁷ Förälder A5(2).

³⁸ Förälder D6(1/2).

³⁹ Förälder C2(1).

⁴⁰ I gruppen övriga föräldrarepresentanter återfinns mönstret hos förälder C7, förälder C10, förälder C11 och förälder D8. Samtliga dessa föräldrar har en positiv erfarenhet av deltagandet och uppvisar en ökad kunskap i förhållande till skolan samt brist på deltagardemokratisk utveckling i övriga steg (det vill säga samma steg som föräldrarna från panelgruppen). Det enda undantaget är steget politiskt självförtroende i rollen som förälder. Materialet från gruppen övriga föräldrarepresentanter har brister i det avseendet, så det har inte gått att ta ställning till huruvida det har skett en förändring över huvudtaget. Jag finner det ändå naturligt att placera förälder C7, förälder C10, förälder C11 och förälder D8 i just detta mönster. De stämmer så att säga inte in "bättre" i något annat mönster.

⁴¹ Förälder C4(2).

⁴² Förälder D4(2).

⁴³ Förälder B4(2).

⁴⁴ Förälder D4(2).

⁴⁵ Förälder C3(2).

⁴⁶ Förälder D8(1/2).

⁴⁷ I något fall är inte tiden i den lokala styrelsen den enda källan till kunskap. Förälder C6 har exempelvis börjat arbeta som "resurslärare" på en annan skola i kommunen och därigenom lärt sig mer.

⁴⁸ Förälder D5(2).

⁴⁹ Förälder D5(2).

⁵⁰ I den empiriska deltagandeforskningen skiljer man mellan internt och externt politiskt självförtroende. I den deltagardemokratiska teorin står det interna politiska självförtroendet i fokus och så är också fallet i avhandlingen (jfr kapitel 3). Att föräldrarna under intervjun själva kommer in på hur man upplever att lärare och rektor ser på de synpunkter man framför, tyder emellertid på att gränsdragningen inte alltid är glasklar i praktiken.

⁵¹ Förälder D4(2).

⁵² Förälder C3(2).

⁵³ Förälder D5(2).

⁵⁴ Förälder D4(2).

⁵⁵ Förälder C3(2).

⁵⁶ Förälder C4(2).

⁵⁷ Förälder C7(1/2).

⁵⁸ Förälder D4(2).

⁵⁹ Förälder D5(2).

⁶⁰ Förälder D5(2).

⁶¹ Förälder C4(2).

⁶² Förälder D4(2).

⁶³ I gruppen övriga föräldrarepresentanter återfinns detta mönster hos förälder A7, förälder B5, förälder C8 och förälder D9. Nämnda föräldrar passar in i detta mönster eftersom de, i likhet med panelföräldrarna, uppvisar ökad kunskap om skolan och ökad tilltro till möjligheterna att påverka i skolan (men i något fall har materialet inte gått att tolka just på denna punkt), samt att de uppvisar en utveckling i deltagardemokratisk riktning i minst något av stegen som ingår i demokratisk kompetens i rollen som medborgare.

⁶⁴ Förälder A1(2).

⁶⁵ Förälder B2(2).

⁶⁶ Förälder B2(2).

⁶⁷ Förälder B1(2).

⁶⁸ Förälder D2(1).

⁶⁹ Förälder A3(2).

⁷⁰ Förälder A1(2).

⁷¹ Förälder A1(2).

⁷² Förälder B2(2).

⁷³ Förälder B3(2).

⁷⁴ Förälder D1(2).

⁷⁵ Förälder B2(2).

⁷⁶ Förälder A3(2).

⁷⁷ Förälder A1(2).

⁷⁸ Förälder D1(2).

⁷⁹ Förälder D2(2).

⁸⁰ Förälder D1(2).

⁸¹ Mönstret finns inte representerat hos någon av föräldrarna i gruppen övriga föräldrarepresentanter.

⁸² Förälder D3(2).

⁸³ Förälder D3(2).

⁸⁴ Förälder B1(1).

⁸⁵ Förälder A4(2).

⁸⁶ Förälder D3(2).

⁸⁷ Förälder B1(2).

⁸⁸ Förälder A4(2).

⁸⁹ Förälder D3(2).

⁹⁰ Förälder A4(2).

⁹¹ Förälder A4(2).

⁹² Förälder D3(2).

⁹³ Förälder D3(2).

⁹⁴ Förälder D3(2).

⁹⁵ Förälder D3(2).

⁹⁶ Detta har löpande framkommit i fotnoterna.

⁹⁷ Se Solér (1997) för ett liknande tillvägagångssätt. Solér studerar medborgarnas uppfattningar om köp av miljövänliga dagligvaror i rollen som konsumenter och identifierar fyra olika uppfattningar. För att belysa frågan huruvida konsumentens ålder, utbildning och ekonomiska resurser påverkar deras uppfattningar redogör hon för om det finns någon samvariationen mellan dessa bakgrundsfaktorer och en viss uppfattning. Detta sker genom att ange antalet personer med en viss ålder som återfinns inom till exempel uppfattning 1 och så vidare (Solér 1997:164-165).

⁹⁸ Jfr Schierenbeck (2003: bilaga 2).

⁹⁹ 50% av övriga föräldrarepresentanter på Björkskolan (totalt 2) och 100% av övriga föräldrarepresentanter på Ekskolan (totalt 1) uppvisar en läroprocess i förhållande till kommunen. Följaktligen uppvisar 50% av övriga föräldrarepresentanter på Björkskolan en läroprocess i förhållande till skolan.

¹⁰⁰ 75% av övriga föräldrarepresentanter på Tallskolan (totalt 4) och 75% av övriga föräldrarepresentanter på Granskolan (totalt 4) uppvisar en läroprocess i förhållande till skolan. Följaktligen uppvisar 25% av övriga föräldrarepresentanter på respektive skola en läroprocess i förhållande till kommunen.

Noter kapitel 8

¹ Ett alternativt tillvägagångssätt är att betrakta övriga föräldrars eget deltagande i rollen som förälder, exempelvis genom kontakter med andra föräldrar och personalen på skolan eller genom deltagande på klassmöten, som den oberoende variabeln. Detta hade varit ett tillämpligt alternativ om det huvudsakliga syftet var att utsätta den deltagardemokratiska teorin för ett test. Men eftersom det primära syftet i avhandlingen istället är att pröva brukardeltagandets demokratiska effekter – i denna del av analysen att pröva om brukarstyrelserna ger upphov till en deltagardemokratisk utveckling hos övriga föräldrar på skolorna – är det inte tillämpligt här. Föräldrarnas eget deltagande betraktas istället som en viktig kontrollvariabel.

² Ett potentiellt problem med att ställa tilltron i fokus är att vi inte tar någon hänsyn till föräldrarnas grundläggande inställning till brukarstyrelsen. En hög tilltro till brukarstyrelsens inflytandemöjligheter kan ha en annan innebörd för föräldrar som är negativt inställda till fenomenet brukarstyrelser. En titt på materialet visar emellertid att det inte finns någon större variation i föräldrarnas inställning till fenomenet brukarstyrelser. Mellan 80 och 90 procent av föräldrarna i de båda tvärsnittspopulationerna anser att den lokala styrelsen bör ha stort inflytande över skolan. Ht99 svarade 89 procent av föräldrarna att den lokala styrelsen bör ha mycket eller ganska stort inflytande över skolverksamheten som helhet (n=835). Motsvarande andel vt01 är 84 procent (n=805).

³ Materialet tillåter inte en analys av kontakterna mellan föräldrarna och den lokala styrelsen på individnivå.

⁴ Med den skillnaden att den oberoende variabeln i denna del av analysen är tilltro till brukarstyrelsen (och inte egen erfarenhet av deltagandet) är det alltså samma teoretiska modell som ligger till grund för analyserna i kapitel 7 och 8. Däremot skiljer sig operationaliseringen av vissa steg i den deltagardemokratiska processen i denna del av analysen från operationaliseringarna i kapitel 7. Det tål att påpekas att ambitionen med kommande analys enbart är att pröva effekten av tilltro till brukarstyrelsen på demokratisk kompetens och indirekt på politiskt deltagande så som jag har operationaliserat variablerna utifrån min läsning av den deltagardemokratiska teorin. Ambitionen är alltså *inte* att pröva olika förklaringar till politiskt deltagande och inte heller att pröva betydelsen av olika kausala mekanismer.

⁵ Att studera direkteffekten av tilltro till brukarstyrelsen på politiskt deltagande finner inte jag teoretiskt motiverat.

⁶ En mer detaljerad dokumentation av genomförandet av de båda undersökningarna finns i Bilaga B.

⁷ Eftersom enkäterna sändes till alla föräldrar på skolorna har även de föräldrar som ingår eller har ingått i de lokala styrelserna fått dem. Av forskningsetiska och praktiska skäl har jag i efterhand valt att *inte* exkludera de föräldrar som är/har varit med i styrelserna och som har besvarat enkäterna från de båda tvärsnittspopulationerna.

⁸ Under den aktuella tidsperioden sker endast ett "läsårsbyte", vilket betyder att det på skolorna försvinner respektive tillkommer en årskurs elever och föräldrar.

⁹ Det externa bortfallet totalt sett för de båda undersökningarna faller inom ramen för vad som kan betraktas som normalt. Svarsfrekvensen för de båda undersökningarna ligger på samma nivå som i de opinionsundersökningar som årligen genomförs av SOM-institutet vid Göteborgs universitet, se Nilsson (2002). Med tanke på att resurserna för avhandlingens undersökningarna endast tillåtit två (ht99) respektive tre (vt01) påminnelser måste svarsfrekvensen ses som tillfredsställande. När svarsbenägenheten i olika grupper granskas närmare visar det sig emellertid att den är betydligt högre bland kvinnor än bland män. I de båda undersökningarna är över 70 procent av de svarande kvinnor. I panelpopulationen är nästan 80 procent av de svarande kvinnor. Eftersom skolorna i Sydstad är större, sett till elevantalet, än skolorna i Mellanstad är andelen föräldrar från Sydstad i de båda undersökningarna större än andelen föräldrar från Mellanstad. Detsamma gäller panelgruppen, med den skillnaden att andelen föräldrar från Granskolan är något lägre i panelpopulationen jämfört med andelen föräldrar från Granskolan i de två tvärsnittspopulationerna. Dessutom finns det skillnader i svarsbenägenhet beroende på skoltillhörighet. Lägst är svarsbenägenheten bland föräldrarna på Granskolan. Eftersom det inte är ett slumpmässigt urval som ligger till grund för undersökningarna är det ett mindre problem att olika grupper har olika svarsbenägenhet. För detaljerade uppgifter se Bilaga B tabell B.2, tabell B.3 och tabell B.5.

¹⁰ 16 procent av dem som deltog i det första panelsteget valde att inte delta i det andra. 23 procent hade inte längre barn på skolan och var därför inte aktuella. Mer detaljerade uppgifter återfinns i tabell B.4 i Bilaga B. Man hade kunnat tänka sig att följa upp samtliga de föräldrar som deltog i det första panelsteget oavsett om de hade barn på skolan vid det andra panelsteget eller inte. Eftersom det vid första panelsteget innevarande läsåret slutade i juni 2000, knappt ett halvår efter det första panelsteget, bedömdes det som mindre troligt att någon större förändring skulle ha ägt rum varför det skulle ha varit missvisande att inkludera dem i analysen.

¹¹ Resterande personer i den grupp av föräldrapar som har besvarat båda enkäterna tillhör därför icke-panelgruppen.

¹² Felprocenten för respektive undersökning är 0,1 procent. Reliabilitetstestet beskrivs i Bilaga B.

¹³ Jfr Esaiasson m fl (2003:kapitel 13). Frågor som upplevs som svåra och komplicerade kan bidra till lägre svarsfrekvens. Dessutom visar erfarenheten att formuleringen av frågorna har stor betydelse eftersom små nyansskillnader kan få konsekvenser för hur frågan uppfattas av respondenterna.

¹⁴ Se vidare Bilaga B, tabell B.6.

¹⁵ Risken med att inkludera ett vet ej-alternativ är att svarande som *har* en substantiell uppfattning ändå väljer detta svarsalternativ för att inte behöva ta ställning. Men om frågorna handlar om uppfattningar och åsikter som det finns skäl att tro att människor av olika anledningar inte har någon välgrundad uppfattning om är rekommendationen ändå att inkludera ett sådant svarsalternativ. Risken är annars att man får svar från personer som inte har någon substantiell uppfattning. Frågor som berör den lokala styrelsen är de enda i de båda undersökningarna som har svarsalternativet vet ej.

¹⁶ Schuman & Presser 1981.

¹⁷ Det är alltså de föräldrar i de båda undersökningarna som inte ingår i föräldrapanelgruppen som utgör kontrollgruppen.

¹⁸ Även om det visar sig att en motsvarande förändring inte har ägt rum i denna grupp kan resultatet endast ses som en indikator på om föräldrapanelgruppen skiljer sig från kontrollgruppen föräldrar. Problemet med jämförelsen är att en deltagardemokratisk utveckling i kontrollgruppen inte är teoretiskt ointressant. En sådan ökning kan tyda på att brukarstyrelserna inte bara har en effekt på dem som har kontinuerlig erfarenhet av brukarstyrelsen, utan också påverkar miljön och klimatet på skolan på ett sätt som gör att utvecklingen även kommer föräldrarna i kontrollgruppen till del.

¹⁹ I flera fall har materialet dikotomiserats och endast de som *har* en aktuell egenskap redovisas. De fördelar i form av enkelhet och pedagogisk tydlighet som man vinner med tillvägagångssättet överväger den nackdel i form av en viss informationsförlust som det med nödvändighet innebär. Ett annat alternativ hade varit att redovisa medelvärdena för respektive egenskap men jag väljer att inte göra det av samma anledning som ovan.

²⁰ Den statistiska signifikansprövningen har genomgående gjorts genom ett så kallat *pair samples t-test*, där hänsyn tas till att de två urvalen är relaterade till varandra. Signifikansprövningen innebär att medelvärdena för två variabler i en grupp jämförs. Av pedagogiska skäl väljer jag att ange procentandelen föräldrar som har en viss egenskap i tabellerna och inte medelvärdet. När variablerna är dikotomiserade, vilket är fallet här, överensstämmer procentandelen som har en viss egenskap med medelvärdet i den aktuella gruppen då de båda analyserna bygger på samma N-tal. Detta kan, men behöver inte nödvändigtvis, vara fallet här eftersom paired samples t-test bara jämför medelvärdet för de fall/respondenter som har ett värde på *båda* variablerna (med andra ord, de respondenter som har besvarat den aktuella frågan både vid T1 och T2). Procentandelen baseras istället på andelen fall/respondenter som har ett värde på den aktuella variabeln vid T1 oberoende av om man har ett värde på samma variabel vid T2 och tvärtom. Rent konkret betyder det att n-talet tenderar att vara något lägre då medelvärdesskillnaderna analyseras. I de undantagsfall där skillnaderna i medelvärden inte pekar i samma riktning som skillnaderna i procentandelar kommer jag löpande att ange det i tabellerna.

²¹ Tendensen i kontrollgruppen icke-panelföräldrar är densamma på flertalet av de variabler som redovisas i tabell 8.2, vilket talar för att en förändring över tid inte inträffar enbart i föräldrapanelpopulationen.

²² När det gäller "politiskt intresse" är utvecklingen i kontrollgruppen icke-panelföräldrar densamma som i föräldrapanelgruppen, det vill säga avtagande, för Björkskolan, Ekskolan och för gruppen totalt sett. Däremot skiljer utvecklingen sig för skolorna i Mellanstad eftersom vi ser en avtagande tendens i kontrollgruppen. När det gäller kunskap är utvecklingen i kontrollgruppen icke-panelföräldrar densamma som i föräldrapanelgruppen, det vill säga ökande, för Granskolan. Däremot är utvecklingen för Ekskolan och Tallskolan samt för gruppen totalt sett den omvända, det vill säga avtagande. Sammantaget talar detta för att utvecklingen på dessa punkter går i deltagardemokratiskt riktning i föräldrapanelpopulationen men eftersom skillnaderna där inte är statistiskt signifikanta bör vi inte fästa stor vikt vid resultatet.

²³ Med undantag för Ekskolan framträder samma tendens, det vill säga en ökning av andelen föräldrar som har tilltro till de egna möjligheterna att påverka i kommunen, i kontrollgruppen, vilket talar emot att ökningen i föräldrapanelpopulationen kan tillskrivas de lokala styrelserna.

²⁴ Frågan löd: När det gäller Ditt/Dina barns skolgång, vilka möjligheter anser Du att Du har att påverka följande områden: i) undervisningens uppläggning och utformning, ii) skolmiljöns utformning och iii) det sätt på vilket eleverna umgås med varandra i skolan.

²⁵ En liknande utveckling framkommer i kontrollgruppen.

²⁶ En liknande utveckling framkommer emellertid också i kontrollgruppen.

²⁷ I kontrollgruppen icke-panelföräldrar, totalt sett, skiljer sig inte utvecklingen från föräldrapanelgruppen. Uppdelat på olika skolor är utvecklingen i kontrollgruppen den motsatta jämfört med utvecklingen i föräldrapanelpopulationen, det vill säga avtagande för Granskolan och Tallskolan samt ökande för Björkskolan. Endast för Ekskolan går förändringen i de båda populationerna i samma riktning.

²⁸ Indexet skapades genom att tolv olika påverkansförsök – alltifrån att kontakta politiker till att bojkotta vissa varor – slogs samman. De tolv påverkansförsöken är följande: kontaktat politiker, kontaktat förening eller organisation, kontaktat tjänsteman i stat eller kommun, arbetat i politiskt parti, arbetat i aktionsgrupp, arbetat i annan organisation, burit eller satt upp kampanjmärke, skrivit under namninsamling, deltagit i demonstration (annan än 1:a maj), strejkat, bojkottat vissa varor och bidragit ekonomiskt/samlat in pengar. I den deltagardemokratiska teorin skiljer man mellan att delta och påverka inom den egna sfären och att delta och påverka inom den samhälleliga sfären (jämför kapitel 7). Då frågebatteriet handlar om olika sätt att påverka den samhälleliga sfären (påverka samhällsfrågor som inte bara rör den svarande själv eller dennes familj) finner jag det teoretiskt motiverat att skapa ett sammanslaget mått.

²⁹ För [index ht99](#) är Cronbachs alpha 0.7187. Totalt ingår 437 föräldrar och fördelningen ser ut så här: 0 poäng 21 procent, 1 poäng 17 procent, 2 poäng 14 procent, 3 poäng 17 procent, 4 poäng 12 procent, 5 poäng 9 procent och 6-12 poäng 11 procent. Eftersom procenttalen har avrundats till närmaste heltal summerar de till 101. För [index vt01](#) är Cronbachs alpha 0.6762. Totalt ingår 439 föräldrar och fördelningen ser ut så här: 0 poäng 20 procent, 1 poäng 16 procent, 2 poäng 18 procent, 3 poäng 18 procent, 4 poäng 11 procent, 5 poäng 9 procent och 6-12 poäng 8 procent.

³⁰ Den statistiska signifikansprövningen har gjorts genom ett så kallat pair samples t-test, där hänsyn tas till att de två urvalen är relaterade till varandra. Signifikansprövningen innebär att medelvärdena för två variabler i en grupp jämförs.

³¹ I kontrollgruppen är utvecklingen den motsatta på samtliga skolor utom på Granskolan och totalt sett.

³² Inte heller jämförelsen med kontrollgruppen icke-panelföräldrar ger något entydigt stöd för antagandet om en deltagardemokratisk utveckling i föräldrapanelpopulationen.

³³ Resonemanget om paneldatamaterialets fördelar bygger på Finkel 1995.

³⁴ Finkel 1995:75-77.

³⁵ Ett välbelagt faktum inom den empiriska deltagandeforskningen är att deltagandet samvarierar med exempelvis kön och utbildning. Exempelvis bekräftade de svenska medborgarundersökningarna från slutet av 1980-talet respektive 1990-talet det internationell forskning länge har visat, nämligen att högutbildade är mer aktiva än lågutbildade (Pettersson, Westholm och Blomberg 1989; Pettersson m fl 1998). De visade också att män tenderar att vara mer aktiva än kvinnor när det gäller partipolitik och

politiska kontakter samtidigt som det finns områden där kvinnor är mer aktiva än män. Om vi dessutom tror på möjligheten att kön och utbildning samvarierar med tilltro till brukarstyrelsen – exempelvis att högutbildade tenderar att vara mer positiva i sin bedömning av brukarstyrelsens verksamhet än de med lägre utbildning – förefaller det intuitivt riktigt att inkludera variabler såsom kön, utbildning och klasstillhörighet som kontrollvariabler i sambandsanalysen. Så är dock inte fallet under förutsättning att det saknas goda teoretiska argument för varför förändring i demokratisk kompetens skulle variera med exempelvis kön och utbildning. Det finns föga anledning att tro att exempelvis kvinnor respektive högutbildade mellan de två panelstegen skulle förändra sitt deltagande eller sin demokratiska kompetens mer (eller mindre) än män respektive lågutbildade. Kön och utbildning är personliga egenskaper som är (relativt) stabila i vuxen ålder. Medan utbildning är exempel på en faktor som är stabil, är attityder och uppfattningar om politik och samhälle något som förändras kontinuerligt. Med andra ord, i den utsträckning kön och utbildning samvarierar med tilltro till brukarstyrelsen och demokratisk kompetens finns anledning att anta att denna påverkan äger rum "redan" vid första det panelsteget.

³⁶ Vilka attityder och egenskaper som kan antas ha samband med både tilltro till brukarstyrelsen och demokratisk kompetens kan antas förändras under den aktuella undersökningsperioden? En sådan egenskap är aktivitet i rollen som förälder. Det finns skäl att tro att föräldrarna kan förändra sin aktivitet i rollen som förälder under den aktuella perioden. Dessutom kan aktivitet i rollen som förälder förväntas uppvisa ett samband med både tilltro till brukarstyrelsen och förändring i demokratisk kompetens. Föräldrarna kan till exempel antas göra olika bedömningar av brukarstyrelsens påverkansmöjligheter beroende på hur aktiv man själv är. De som är aktiva i rollen som förälder på skolan har teoretiskt sett större chans att komma i kontakt med brukarstyrelsen på olika sätt, vilket kan påverka deras bedömning.

³⁷ Detta resonemang bygger på Finkel 1995:4-13.

³⁸ Alternativet hade varit att skapa en ny variabel som mäter förändringen (Y vid T_2 minus Y vid T_1).

³⁹ Finkel 1995:13.

⁴⁰ Finkel 1995:13.

⁴¹ Men samtidigt kan man diskutera om tilltro till brukarstyrelsen rimligen har "hunnit" uppstå vid det första panelsteget. Om tilltro till brukarstyrelsen är något som man först utvecklar vid tidpunkten för det andra panelsteget, eller i alla fall närmare i tiden det andra panelsteget än det första, borde de oberoende variablerna från T_2 användas i analysen. Men eftersom det förefaller rimligare att anta att det rör sig om relativt långsamma förändringar i de beroende variablerna väljer jag att hålla fast vid den ovan specificerade modellen. Dessutom visar det sig att resultaten inte blir substantiellt annorlunda om de analyser som redovisas längre fram i kapitlet görs med de oberoende variablerna från T_2 .

⁴² Problemet är snarare det motsatta, nämligen att den tid som förflyter mellan T_1 och T_2 är för kort för att förändringar i den beroende variabeln skall hinna uppkomma. Analysen av förändringar i demokratisk kompetens och politiskt deltagande på aggregerad nivå visade inte på några stora förändringar mellan de två panelstegen, vilket kan tyda på just detta.

⁴³ Det finns såväl pragmatiska som mer substantiella skäl bakom att använda index. Det pragmatiska skälet är att indexkonstruktionen förenklar såväl analysarbetet som resultatredovisningen eftersom det gör datamaterialet mer lätthanterligt. Det mer substantiella skälet är att index anses vara ett "bättre" mått än de olika delkomponenterna var för sig. Flera komponenter säger mer än varje enskild komponent för sig, givet att det är rimligt att anta att de mäter en gemensam underliggande dimension. Exempelvis blir risken för slumpvisa fel mindre. En förutsättning för indexkonstruktionen är emellertid att indexet har god reliabilitet, det vill säga att det finns en hög korrelation mellan de olika variablerna. Ju högre korrelation mellan indikatorerna desto starkare skäl att anta att de mäter en gemensam underliggande dimension.

⁴⁴ Det minsta värdet en förälder kan ha på indexet för tilltro till brukarstyrelsen är 5 poäng och det högsta värdet är 20 poäng. För index ht99 är Cronbachs alpha 0.86. Sammanlagt ingår 220 föräldrar. Medelvärdet är 12,3 och föräldrarnas poäng är ungefär normalfördelade runt medelvärdet med följande fördelning: 5-10 poäng 24 procent, 11-15 poäng 65 procent och 16-20 poäng 11 procent. För index vt01 är Cronbachs alpha 0.88. Sammanlagt ingår 222 föräldrar. Medelvärdet är 12,7 och föräldrarnas poäng är ungefär normalfördelade runt detta medelvärde, med följande fördelning: 5-10 poäng 24 procent, 11-15 poäng 58 procent och 16-20 poäng 18 procent. Variabeln har kodats så att den går mellan 0 och 100. Korrelationen mellan variablerna är tillfredsställande hög.

⁴⁵ Det minsta värdet en förälder kan ha på indexet över demokratisk kompetens är 3 och det högsta värdet är 12. För index ht99 är Cronbachs alpha 0.63. Totalt ingår 432 föräldrar och medelvärdet är 7,1. Föräldrarnas poäng är ungefär normalfördelade runt medelvärdet, med följande fördelning: 3-5 poäng 18 procent, 6 p 18 procent, 7 p 24 procent, 8 p 20 procent, 9 p 10 procent och 10-12 p 10 procent. För index vt01 är Cronbachs alpha 0.56. Totalt ingår 430 föräldrar och medelvärdet är 7,2. Föräldrarnas poäng är ungefär normalfördelade runt medelvärdet, med följande fördelning: 3-5 poäng 18 procent, 6 p 19 procent, 7 p 20 procent, 8 p 20 procent, 9 p 13 procent och 10-12 p 10 procent. Indexet har kodats så att det går mellan 0 och 100. Vissa invändningar kan höjas mot korrelationen mellan variablerna men jag anser det vara teoretiskt motiverat att anta att intresse, kunskap och självtilltro härrör från en gemensam dimension.

⁴⁶ För en redogörelse av de tolv påverkansförsöken, se tidigare fotnot. Det högsta värdet en förälder kan ha på indexet för politiskt deltagande är 12 och det lägsta värdet är 0 poäng. Se tidigare fotnot för en redogörelse av Cronbachs alpha och fördelningen för respektive index. För index ht99 är medelvärdet 2,6 och för index vt01 är medelvärdet 2,5. I båda fallen är poängen ungefär normalfördelade runt medelvärdet. Index ht99 och index vt01 har kodats så att det går mellan 0 och 100. Variablerna uppvisar en tillfredsställande hög korrelation.

⁴⁷ Det minsta värdet en förälder kan ha på indexet är 0 och maxvärdet är 5 poäng. I index ht99 ingår 450 föräldrar. Fördelningen är följande: 0 poäng 0 procent, 1 poäng 18 procent, 2 poäng 28, 3 p 30 procent, 4 p 16 procent och 5 p 7 procent. Procentandelarna har avrundats till närmaste heltal varför de inte summerar till 100. I index vt01 ingår 441 föräldrar. Fördelningen är följande: 0 poäng 0 procent, 1 poäng 17 procent, 2 p 32 procent, 3 p 30 procent, 4 p 17 procent och 5 p 4 procent. Indexet har kodats om så att det går mellan 0 och 100. Eftersom effekten av deltagande i rollen som förälder inte är substantiellt intressant i sig har jag valt att inte redovisa dessa koefficienter i tabellerna.

⁴⁸ Värdet Sydstad avser alltså Björkskolan och Ekskolan och värdet Mellanstad avser Granskolan och Tallskolan.

⁴⁹ Värdet resursstark avser alltså Ekskolan i Sydstad och Tallskolan i Mellanstad. Värdet resurssvag avser således Björkskolan i Sydstad och Granskolan i Mellanstad.

⁵⁰ Det beror inte heller på sättet att mäta demokratisk kompetens som ett additivt index. När effekten av tilltro till brukarstyrelsen på indexets olika delkomponenter (politiskt intresse, självskattad kunskap och självttilltro i rollen som medborgare) provas, framträder inte heller några signifikanta effekter.

⁵¹ Ett problem med att göra regressionsanalyserna i olika grupper är att grupperna sinsemellan är olika stora. Som har framgått tidigare är andelen föräldrar från Sydstads kommun större än andelen föräldrar från Mellanstads kommun. Om ett samband inte är signifikant i en grupp kan det bero på att n-talet är för litet för att ge några signifikanta effekter. Därför kan vi bara ta detta som en indikator på eventuella skillnader. Vi har inte heller möjlighet att uttala oss om huruvida eventuella skillnader mellan effekterna i de olika grupperna är statistiskt signifikanta.

Noter kapitel 9

¹ Förslaget skall gå ut på en remissrunda för att så småningom finnas med i den skollagsproposition som är att vänta längre fram. Skollagskommittén släppte sitt slutbetänkande, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*. (SOU 2002:121) våren 2003. Utbildningsdepartementets förslag finns i Ds 2003:46 Var – dags – inflytande.

² Ds 2003:46, s 74.

Bilaga A. Om intervjuerna

Den första intervjuomgången ägde rum under perioden 8 november till 15 december, 1999. Två kompletterande telefonintervjuer genomfördes dock den 8 februari 2000. Den andra intervjuomgången ägde rum under perioden 2 maj till 19 juni, 2001. Cirka ett och ett halvt år förflöt alltså mellan de båda intervjutillfällena.

I september 1999 fick ordföranden i barn- och ungdomsnämnden och skolchefen i respektive kommun information per brev om att valet av kommuner hade fallit på Sydstad och Mellanstad. På samma sätt meddelades vid samma tidpunkt rektorerna och ordförandena i de lokala styrelserna att valet hade fallit på deras skola/styrelse. Genom efterföljande telefonsamtal med de fyra rektorerna fick jag information om vilka föräldrar som ingick i styrelserna och jag kontaktade därefter (i oktober 1999) föräldrarepresentanterna per telefon och bestämde tid för en intervju. När jag pratade med föräldrarepresentanterna i telefon sa jag att jag studerade föräldrarnas möjligheter till inflytande över skolan eftersom frågan är mycket aktuell idag. Jag berättade att jag var intresserad av hur det pågående försöket med lokala styrelserna fungerar, vilka föräldrar som deltar och varför samt av vilka erfarenheter man som förälder drar av deltagandet. Vid själva intervjun berättade jag också att det var viktigt att studera arbetet i styrelserna över tid och bad om att få återkomma med en förfrågan om en ny intervju.

I januari 2001 informerade jag per brev ordföranden i barn- och ungdomsnämnden och skolchefen i respektive kommun och samtliga rektorer och ordförande i de lokala styrelserna att jag var mycket intresserad av att upprätthålla kontakten och att jag hoppades att de hade vänligheten att ställa upp för en ny intervju. Jag skrev att jag planerade ett besök i kommunen och på skolorna i maj och att jag skulle höra av mig till dem i god tid innan för att bestämma tid för en ny intervju.

Jag hade på förhand beslutat att låta intervjupersonerna vara anonyma. Eftersom många av de intervjuade personerna har en relation

till varandra utgick jag från att jag skulle få mer tillförlitliga uppgifter på det viset. I avhandlingen namnger jag inte kommunerna eller skolorna. I resultatredovisningen har jag systematiskt utelämnat uppgifter som är av sådan karaktär att de riskerar att röja intervjupersonernas identitet. Inga uppgifter av avgörande betydelse för resultaten har dock utelämnats.

Intervjuerna har, med något undantag, ägt rum genom personliga möten. Intervjupersonerna har själva fått föreslå plats för intervjun. Vanligtvis har jag träffat intervjupersonerna på deras arbetsplats (33 intervjuer) eller på kommunens stadsbibliotek (12 intervjuer). Några intervjuer har också ägt rum på det hotell jag bodde när jag besökte kommunen (8 intervjuer), i de intervjuades bostad (6 intervjuer), på ett café eller en lunchrestaurang (4 intervjuer) eller på den aktuella skolan (4 intervjuer). På grund av tidsmässiga svårigheter att få till stånd ett personligt möte har telefonintervjuer genomförts i fyra fall. Samtliga intervjuer utom två telefonintervjuer har bandats. Jag har själv skrivit ut samtliga bandupptagningar. Oftast har jag skrivit ut bandupptagningarna ordagrant. Men vissa avsnitt i intervjuerna som jag bedömde som mindre relevanta för problemställningen valde jag emellertid att inte skriva ut ordagrant. Dessa avsnitt skrev jag istället ut som sammanfattningar. Om jag under analysarbetet gjorde en annan bedömning av relevansen i det sammanfattade avsnittet gick jag tillbaka till bandupptagningen och kontrollerade den ordagranna lydelsen. Fördelen med att själv skriva ut intervjuerna är att det ger en mycket god kännedom om materialet. I någon mån kan man säga att bearbetningen av materialet startar redan vid utskriftsarbetet.

Den fortsatta uppläggningsen på Bilaga A ser ut som följer: Först presenterar jag i tabell A.1 en förteckning över alla samtliga föräldraintervjuer. Därefter följer ett exempel på en intervjuguide som har använts vid föräldraintervjuerna. Eftersom jag vid det andra panelsteget intervjuade olika kategorier föräldrar – de som var representanter i den lokala styrelsen både vid panelsteg 1 och 2, de som var representanter vid panelsteg 2 men inte vid panelsteg 1 och slutligen de som var representanter vid panelsteg 1 men inte vid panelsteg 2 – har intervjuguiderna anpassats för att passa respektive kategori. Av den bifogade intervjuguiden framkommer dock huvuddragen. Jag bifogar

denna intervjuguide i sin helhet även om alla frågor ej har tagits med i analysen. (I första hand är den avslutande frågan i tema 3 och de inledande frågorna i tema 4 som ej har inbegripits i analysen.)

I tabell A.2 finns en förteckning av samtliga intervjuer som har ägt rum med de kommunala företrädarna och därefter följer ett exempel på en intervjuguide som användes vid intervjuerna med de kommunala företrädarna (ej rektorerna), i detta fall vid det andra panelsteget. Jag bifogar intervjuguiden i sin helhet även om inte alla frågor har analyserats. Slutligen följer i tabell A.3 en sammanfattning av de mönster för deltagardemokratisk utveckling som har identifierats och som presenterades i kapitel 7.

Tabell A.1 Förteckning över intervjuade föräldrarepresentanter

	Pilotunder- sökning vt99 (pilot)	Intervju ht99 (1)	Position ht99	Intervju vt01 (2)	Position vt01
SYDSTAD					
<i>Björkskolan (skola A)</i>					
Förälder A1	x	x	ordförande	x	ordförande
Förälder A2	–	x	ledamot	–	ledamot
Förälder A3	–	x	ledamot	x	ledamot
Förälder A4	–	x	ledamot	x	–
Förälder A5	–	x	ledamot	x	–/suppleant
Förälder A6	–	–	–	x	ledamot
Förälder A7	–	–	–	x	ledamot
<i>Ekskolan (skola B)</i>					
Förälder B1	x	x	ordförande	x	ledamot
Förälder B2	–	x	ledamot	x	ordförande
Förälder B3	–	x	ledamot	x	ledamot
Förälder B4	–	x	ledamot	x	–
Förälder B5	–	–	–/suppleant	x	ledamot
Förälder B6	–	–	–	x	ledamot
Förälder B7	–	–	–/suppleant	–	ledamot
MELLANSTAD					
<i>Granskolan (skola C)</i>					
Förälder C1	x	x	ordförande	–	–
Förälder C2	–	x	ledamot	x	–
Förälder C3	–	x	ledamot	x	ledamot
Förälder C4	–	x	ledamot	x	–/suppleant
Förälder C5	–	x	ledamot	x	–
Förälder C6	–	x	ledamot	x	ledamot
Förälder C7	–	–	–	x	ledamot
Förälder C8	–	–	–	x	ledamot
Förälder C9	–	–	–/suppleant	x	ledamot
Förälder C10	–	–	–	x	ordförande
Förälder C11	–	–	–	x	ledamot
<i>Tallskolan (skola D)</i>					
Förälder D1	–	x	ordförande	x	–
Förälder D2	–	x	ledamot	x	–
Förälder D3	–	x	ledamot	x	ledamot
Förälder D4	–	x	ledamot	x	–
Förälder D5	–	x	ledamot	x	–
Förälder D6	–	–	–	x	ordförande
Förälder D7	–	–	–	x	ledamot
Förälder D8	–	–	–	x	ledamot
Förälder D9	–	–	–	x	ledamot

Kommentar: Att föräldrarepresentanterna har intervjuats vid det tillfälle som anges i kolumnrubriken markeras med (x). Att föräldrarepresentanterna *inte* har intervjuats vid det tillfälle som anges i kolumnrubriken anges med (–). Deras position vid de två intervjutillfällena anges med den aktuella beteckningen medan (–) markerar att föräldern i fråga inte var med i styrelsen vid det aktuella tillfället.

Exempel på intervjuguide med föräldrarepresentanter

Exempel på intervjuguide för intervju med föräldrar som satt med i den lokala styrelsen ht99 och vt01:

Tema 1: Påverkansmöjligheter

1. Upplever du att du som förälder kan påverka förhållandena på skolan?
Tycker du att dina möjligheter att påverka skolan har förändrats i och med att du sitter med i den lokala styrelsen (LS)?
2. Upplever du att skolledningen och lärarna på skolan lyssnar på och tar hänsyn till de synpunkter som du för fram som förälder?
3. Tycker du att du som förälder har möjlighet att påverka politiken i kommunen?
Tycker du att dina möjligheter att påverka politiken i kommunen har förändrats i och med att du sitter med i LS?

Tema 2: Kunskap och intresse

4. Man har ju en arbetsordning som reglerar arbetet i den lokala styrelsen.
Hur väl tycker du att du känner till arbetsordningen och dess innehåll?
Har din kännedom om arbetsordningen förbättrats under tiden du har varit med i LS?
5. Tycker du att du har god kunskap om hur det fungerar i skolan idag?
Upplever du att du har lärt dig mer om hur det fungerar som ett resultat av att du har varit engagerad i LS?
Kan du ge något exempel?
6. Tycker du att du har god kunskap om hur politiken i kommunen fungerar idag?
Upplever du att du har lärt dig mer om hur det fungerar som ett resultat av att du har varit engagerad i LS?
Kan du ge något exempel?
7. Upplever du att du är intresserad av politiken i kommunen?
Är det några speciella frågor som du är intresserad av?
(Skolfrågor/mer allmänna frågor?)
Har du blivit mer eller mindre intresserad av politiken i kommunen efter att du har varit med i LS? För vilka frågor?

Tema 3: Deltagande i andra sammanhang

8. Är du med i några andra föreningar eller organisationer?
Hur länge har du i så fall varit med i dessa föreningar/organisationer?
Har du gått med i någon *efter* att du hade gått med i LS?
Skulle du kunna tänka dig att gå med i någon förening eller organisation i framtiden?
Upplever du att du har blivit mer eller mindre intresserad av att gå med i en förening eller organisation efter att du har varit med i LS?
9. Är du politiskt aktiv för närvarande? Om ja, hur länge har du varit det?
Skulle du kunna tänka dig att bli aktiv i ett politiskt parti i framtiden?
Skulle du kunna tänka dig att ställa upp som förtroendevald i ett politiskt parti i kommunen?
Upplever du att du har blivit mer eller mindre intresserad av att engagera dig i ett politiskt parti efter att du har varit med i LS?
10. Tror du att det finns någon skillnad mellan att vara politiskt aktiv och att vara aktiv på det sätt som du är nu, i en styrelse knuten till ditt barns skolgång?
11. Har du på något annat sätt försökt påverka förhållanden i kommunen? (protestlistor, kontaktat politiker, media, demonstrationer, namnunderskrifter etc).
Skulle du kunna tänka dig att göra något av ovanstående i framtiden?
Tror du att ditt engagemang i LS har gjort dig mer eller mindre intresserad av att påverka på något av ovanstående sätt?

Tema 4: Arbetet i styrelsen och inflytande på skolan

12. Hur stora möjligheter tycker du att du har att föra fram synpunkter till den lokala styrelsen?
Upplever du att alla i styrelsen är ungefär lika aktiva på era möten?
13. Tycker du att de andra ledamöterna i styrelsen lyssnar på och tar hänsyn till de synpunkter du för fram?
Kan du ge något exempel på en sådan fråga?
14. Kan du beskriva hur det går till när ni fattar beslut i styrelsen?
15. Vad hade du för förväntningar på styrelsens möjligheter att påverka arbetet på skolan när Du gick med i den lokala styrelsen? Hur tycker du att det har blivit? Har styrelsen inflytande på skolan? Kan du ge exempel på frågor där du tycker att ni har haft inflytande?

BILAGA A

16. Vilken roll upplever du att rektorn spelar för styrelsens möjligheter att uppnå inflytande på skolan?
17. Vilken roll upplever du att lärarna spelar för styrelsens möjligheter att uppnå inflytande på skolan?
18. Vilka är de vanligaste frågorna ni har jobbat med hittills i styrelsen?
Kan du se någon förändring över tid?
19. Vilka är de största lärdomarna du har dragit av ditt engagemang i den lokala styrelsen?

Intervjun avslutas.

Tabell A.2 Förteckning över intervjuer med rektorer, kommunala politiker och tjänstemän

	Pilotunder- sökning vt99 (pilot)	Intervju ht99 (1)	Intervju vt01 (2)
SYDSTAD			
Ordförande barn- och ungdomsnämnden	x	x	x
Skolchef	x	x	x
Tjänsteman, skolutvecklingsfrågor	x	x	—
Rektor A (Björkskolan)	—	x	x
Rektor B (Ekskolan)	—	x	x
MELLANSTAD			
Ordförande barn- och ungdomsnämnden	x	x	x
Ordförande utförarorganisationen	—	x	—
Skolchef*	x	x	x
Tjänsteman, skolutvecklingsfrågor*	x	x	x
Rektor C (Granskolan)	—	x	x
Rektor D (Tallskolan)	—	x	x

Kommentar: Att intervjupersonen har intervjuats vid det tillfälle som anges i kolumnrubriken markeras med (x). Att intervjupersonen inte har intervjuats vid det tillfälle som anges i kolumnrubriken markeras med (—). (*) Anger att intervjun med skolchefen och tjänstemannen med ansvar för skolutvecklingsfrågor ägde rum gemensamt.

Exempel på intervjuguide med kommunala företrädare vid det andra panelsteget

Tema 1: Inställning och attityd till de lokala styrelserna

1. Vilken är din inställning till de lokala styrelserna?
Har din inställning på något sätt förändrats nu när ni har haft styrelser i kommunen en tid?
2. Vilka var era (kommunens) motiv bakom inrättandet av de lokala styrelserna? Vad hoppades ni uppnå?
Hur tycker du att det har blivit?
3. Vilken tycker du är de lokala styrelsernas viktigaste uppgift? Vilken är deras roll?
(verksamhet på enskilda skolan/föra skolans talan i förhållande till kommunen)
4. Tycker du att de lokala styrelserna skiljer sig från andra former för föräldrainflytande?
På vilket sätt? Vad tror du i så fall att det beror på?
5. I och med de lokala styrelsernas införande har man två former för demokrati i kommunen, de lokala styrelserna som en direkt demokratiform och en mer indirekt demokrati i kommunen. Tycker du att det finns några motsättningar mellan dessa båda former?
Kan du ge något konkret exempel på en situation där det har rätt en motsättning?

Tema 2: Kontaktytor mellan styrelsen/kommunen

6. Hur skulle du beskriva kontaktytorna mellan kommunen (er som politiker/er som tjänstemän) och styrelserna?
7. Händer det att du som politiker/du som tjänsteman tar kontakt med de lokala styrelserna?
Om du tar kontakt med dem, med vem tar du kontakt?
(ordföranden/styrelsen/rektorn)
Om du tar kontakt med dem, vad är i så fall syftet med dina kontakter?
(informera dig/att avge information/att inhämta deras synpunkter)
8. Händer det att styrelserna tar kontakt med dig som politiker/dig som tjänsteman?

Om de tar kontakt med dig, vem är det som tar den kontakten?

(ordföranden/styrelsen/rektorn)

Vad är i så fall syftet med deras kontakter?

(inhämta information/informera er/påverka den kommunala politiken)

9. Upplever du att ni har tätare kontakt med de skolor som har lokala styrelser än med de skolor som inte har styrelser?
Om ja, vad händer då med de andra skolorna. Vem tillgodoser deras önskemål? Är inte detta diskriminerande?
Om nej, varför inte? Är inte själva poängen med införandet av de lokala styrelserna att öka kommunikationen mellan skola kommun och göra föräldrarna mer delaktiga i den politiska processen?
10. När det gäller styrelsernas aktivitet gentemot er politiker i kommunen, har det blivit som du hade väntat dig?
Är de mer eller mindre aktiva/kontaktsökande än vad du hade trott?
11. Finns det några skillnader mellan de båda skolorna i detta avseende?

Tema 3: Den politiska styrningen

12. När det gäller din roll som skolchef/ordförande i barn- och ungdomsnämnden i styrningen av skolan, vilken skulle du idealt sett vilja att din roll var?
Om vi tänker på situationen idag med de lokala styrelserna – hur ser din nuvarande roll ut i förhållande till idealet?
13. Vad tycker du att de lokala styrelserna har inneburit för dina möjligheter som politiker/tjänsteman att styra över skolan? (alt för den politiska styrningen över skolan?)
Är det något som har förändrats? Hur ser du i så fall på den förändringen?
14. Vad har införandet av de lokala styrelserna konkret inneburit för dig i ditt arbete som politiker/tjänsteman?
Är det något som har förändrats? Hur ser du på den eventuella förändringen?
15. Tycker du att de lokala styrelserna har något inflytande på den kommunala politiken?
Har de initierat någon fråga eller har de fått igenom några önskemål eller krav?
Kan du i så fall ge något konkret exempel på en fråga som det har gällt?

Tema 4: Det deltagardemokratiska argumentet

16. I den statsvetenskapliga litteraturen framför man ofta tanken att den här typen av lokalt deltagande skapar nya opinioner och för upp nya frågor på dagordningen. Upplever du att nya frågor har kommit upp på dagordningen som ett resultat av de lokala styrelsernas arbete?
17. När ni diskuterar frågor med föräldrarna, vad tycker du präglar deras argumentation? (egenintresse/det allmänna bästa? Har det skett någon förändring över tid?)
Upplever du att de lokala styrelserna har medfört att det finns en större förståelse för er politiker/ert arbete bland föräldrarna?
18. I den statsvetenskapliga litteraturen framför man ofta tanken att den här typen av lokalt deltagande leder till ett vidare engagemang bland brukarna? Upplever du att de lokala styrelserna har lett till en ökad aktivitet och till ett ökat engagemang bland brukarna i allmänhet?

Intervjun avslutas.

Tabell A.3 Deltagardemokratins mönster i sammanfattning

Den deltagardemokratiska processens olika steg	Läroprocess i förhållande till skolan		Läroprocess i förhållande till det offentliga	
	<i>De kritiska föräldrarna</i> (2)	<i>De demokratiska föräldrarna</i> (6)	<i>De demokratiska medborgarna</i> (6)	<i>De fulländade deltagardemokraterna</i> (3)
Inflytande	0, 0%	5, 83%	6, 100%	2, 67%
Bemötande från skolläningen	0, 0%	5, 83%	5, 83%	2, 67%
Kunskap om skolan	2, 100%	6, 100%	5, 83%	3, 100%
Politiskt självförtroende att påverka i skolan	0, 0%	6, 100%	5, 83%	3, 100%
Politiskt intresse "skolfrågor"	0, 0%	2, 33%	2, 33%	2, 67%
Politiskt intresse "allmänna frågor"	0, 0%	0, 0%	1, 17%	0, 0%
Kunskap om kommunen	0, 0%	0, 0%	5, 83%	2, 67%
Politiskt självförtroende att påverka i kommunen	0, 0%	0, 0%	2, 33%	2, 67%
Beredskap politiskt deltagande	0, 0%	0, 0%	0, 0%	3, 100%

Kommentar: I tabellen anges vilka värden som för varje steg i den deltagardemokratiska processen karakteriserar respektive mönster. I kolumnrubriken anges inom parentes hur många intervjupersoner som representerar respektive mönster.

Bilaga B. Om enkätundersökningarna

Jag begärde in klasslistor från de utvalda skolorna och utifrån dessa tog jag fram respondenternas adresser. Enkäterna skickades i elevens namn och adresserades enligt följande: "förälder till (elevens namn)". Det har således varit upp till föräldrarna själva att avgöra vem av föräldrarna som skall besvara enkäten. Vid varje undersökningstillfälle har *en* enkät skickats till respektive familj, oavsett antal barn på skolan. I de fall där man har fler än ett barn på skolan har enkäten skickats ut i det äldsta barnets namn.

För föräldraenkät ht99 är det totala antalet svarande 905 personer. Från det ursprungliga urvalet på 1271 personer har 18 personer räknats bort som naturligt bortfall, vilket ger ett nettourval på 1253 personer. Det naturliga bortfallet utgörs av dem som av olika skäl inte "borde ha ingått i urvalet" på grund av att de till exempel har flyttat eller inte är nåbara på grund av hemliga adresser. För föräldraenkät vt01 är antalet svarande 865 personer. Från det ursprungliga urvalet på 1323 personer har 18 personer klassificerats som naturligt bortfall. Detta ger ett nettourval på 1305 personer. Svarsfrekvensen för föräldraenkät ht99 är 72 procent medan den för föräldraenkät vt01 är 66 procent. Bortfall och svarsfrekvens i de båda tvärsnittundersökningarna sammanfattas i tabell B.1, B.2 och B.3.

Tabell B.1 Bortfall och svarsfrekvens föräldraenkät ht99 och föräldraenkät vt01

	Föräldraenkät ht99	Föräldraenkät vt01
Ursprungligt urval	1271	1323
Naturligt bortfall	18	18
Nettourval	1253	1305
Antal som ej svarat	348	440
Antal som har svarat	905	865
Svarsfrekvens i procent (netto)	72	66

Tabell B.2 Bortfall och svarsfrekvens per skola föräldraenkät ht99

	Björkskolan	Ekskolan	Granskolan	Tallskolan
Ursprungligt urval	452	413	190	216
Naturligt bortfall	6	2	8	2
Nettourval	446	411	182	214
Antal som ej svarat	117	110	62	59
Antal svar	329	301	120	155
Svarsfrekvens i procent (netto)	74	73	66	72

Tabell B.3 Bortfall och svarsfrekvens per skola föräldraenkät vt01

	Björkskolan	Ekskolan	Granskolan	Tallskolan
Ursprungligt urval	448	407	210	258
Naturligt bortfall	8	3	3	4
Nettourval	440	404	207	254
Antal som ej svarat	148	121	87	84
Antal svar	292	283	120	170
Svarsfrekvens i procent (netto)	66	70	58	67

Materialet från de båda tvärsnittundersökningarna matades in i varsin datamängd vid tiden för den aktuella undersökningen. De båda datamängderna har sedan slagits samman till en gemensam datamängd som har använts i samtliga analyser.

Eftersom flera av de föräldrar som har barn på respektive skola hösten 1999 också har barn på skolan våren 2001 innehåller de båda undersökningarna också en (*familje*)*panelpopulation*.¹ I denna ingår de föräldrapar som besvarade både föräldraenkät ht99 och föräldraenkät vt01. Sammanlagt besvarade 540 personer båda enkäterna. 60 procent

¹ Familjepanelgruppen identifierades i ett första skede genom en jämförelse mellan klasslistorna vid tidpunkten för det första panelsteget och klasslistorna vid tidpunkten vid det andra panelsteget. I de fall där elevadresserna fanns kvar vid det andra panelsteget gavs föräldraparet samma ID-nummer som vid det första panelsteget.

av de personer som deltog i det första panelsteget deltog också i det andra panelsteget.² 16 procent av dem som deltog i det första panelsteget valde att inte delta i det andra. 23 procent hade inte längre barn på skolan och var därför inte aktuella. Eftersom enkäterna adresserades i elevens namn var det upp till respektive föräldrapar att avgöra vem av föräldrarna som skulle besvara enkäten. För att få fram panelpopulationen, det vill säga de *enskilda föräldrar* som har besvarat båda enkäterna, har jag utgått från (familje)panelpopulationen och kontrollerat vilket kön de svarande har uppgett. Endast de svarande som har uppgivit samma kön i båda enkäterna ingår i panelpopulationen. Sammanlagt omfattar panelpopulationen 454 föräldrar. Bortfall och svarsfrekvens i familjepanelpopulationen sammanfattas i tabell B.4.

Tabell B.4 Familjepanelgruppen

	Svar vt01	Ej svar vt01	Ej barn på skolan vt01	Totalt antal svarande ht99
Svar ht99	540 st (60 resp. 62%)	147 st (16%)	208 st (23%)	895 (+ 10 anonyma, dvs. 905)
Ej svar ht99	92 st (11%)	—	—	—
Ej barn på skolan ht99	232 st (27%)	—	—	—
Totalt antal svarande vt01	864 (+ 1 anonym, dvs. 865)	—	—	—

Ett sätt att bedöma kvaliteten i det insamlade materialet är att titta närmare på såväl det externa som interna bortfallet. Av tabell 8.6 framkommer vissa skillnader, bland annat att svarsbenägenheten är högre hos kvinnor samt att föräldrarna från de lokala styrelserna i Sydstats kommun är överrepresenterade i materialet.

² Man hade kunnat tänka sig att följa upp samtliga de som deltog i det första panelsteget oavsett om de hade barn på skolan vid det andra panelsteget eller inte. Eftersom det vid första panelsteget innevarande läsåret slutade i juni 2000, knappt ett halvår efter det första panelsteget, bedömdes det som mindre troligt att någon större förändring skulle ha ägt rum period varför det skulle ha varit missvisande att inkludera dem i analysen.

Tabell B.5 Svarsandelen i olika grupper (procent)

	Föräldraenkät ht99	Föräldraenkät vt01	Föräldrapanel- gruppen
Kön			
<i>Kvinna</i>	74	77	79
<i>Man</i>	26	23	21
<i>Antal</i>	888	855	454
Skola			
<i>Björkskolan</i>	36	34	38
<i>Ekskolan</i>	33	33	33
<i>Granskolan</i>	13	14	10
<i>Tallskolan</i>	17	20	19
<i>Antal</i>	905	865	454

Kommentar: I tabellen anges andelen svarande per föräldraenkät som har ett visst kön samt andelen svarande per föräldraenkät som kommer från respektive skola. Procenttalen är avrundande till närmaste heltal.

Fältarbetet

Föräldraenkät ht99 skickades ut den 6 oktober 1999. Två veckor senare, den 20 oktober, utgick ett påminnelsebrev där de som ännu inte besvarat enkäten uppmanades att göra det. Efter tre veckor, den 28 oktober, skickades ytterligare ett påminnelsebrev samt en ny enkät till samtliga som inte hade besvarat enkäten. 51 procent av enkätsvaren inkom efter det första utskicket, 23 procent inkom efter den första påminnelsen och 24 procent inkom efter den andra påminnelsen. (Ett fåtal respondenter har avlägsnat enkätens id-nummer och för dessa har jag missat att anteckna svarstid vilket gör att de angivna procentandelarna inte summerar till 100.) I följebrevet till enkäten berättade jag att syftet med projektet är att studera de möjligheter till deltagande och påverkan som finns bland föräldrarna idag samt att studera olika aktörers inställning till föräldrainflytandet. Jag berättade också att enkäten hade sänts till samtliga föräldrar på den aktuella skolan och att svaren skulle behandlas anonymt.

Föräldraenkät vt01 skickades ut den 23 april 2001. Knappt två veckor senare, den 4 maj, skickades ett påminnelse brev ut till dem som ännu inte hade besvarat enkäten. Efter ytterligare knappt två veckor, den 15 maj, skickades ytterligare ett påminnelsebrev samt en ny enkät till alla som inte hade besvarat enkäten. Den 30 maj skickades ett tredje påminnelsebrev ut. 54 procent av enkätsvaren inkom efter det första utskicket, 17 procent inkom efter den första påminnelsen och 24 procent inkom efter den andra påminnelsen. Den tredje och sista påminnelsen gav viss effekt då 5 procent av svaren inkom efter den tredje påminnelsen. Av enkätens följebrev framkom, förutom syftet med projektet i enlighet med vad jag beskrev ovan, att detta var den andra enkäten i en serie av två samt att den första enkäten skickades ut till samtliga föräldrar på skolan hösten 1999. Det framgick alltså att de, om de hade barn på skolan vid det tillfället, också hade fått den första enkäten. Det framgick också att deras svar var lika angelägna oavsett om de hade besvarat den första enkäten.

Enkäternas konstruktion

Huvuddelen av frågorna i enkäterna har jag själv konstruerat. Resterande frågor i föräldraenkäterna har kopierats från frågor om demokratisk kompetens och politiskt deltagande som finns i SOM-undersökningarna samt i Medborgarundersökningen 1997. Medborgarundersökningen 1997, vilken är en uppföljning på Demokratiutredningens Medborgarundersökning från 1987, har bland annat presenterats i Petersson m fl (1998) *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*. SOM-institutet (Samhälle, Opinion och Massmedia) under ledning av Sören Holmberg, Lennart Nilsson och Lennart Weibull vid Göteborgs universitet, genomför årligen opinionsundersökningar med ett representativt urval av befolkning i landet som helhet samt i Västra Götalandsregionen, de så kallade Riks-SOM och Väst-SOM undersökningarna. Då SOM-undersökningarna återkommer årligen återfinns de frågor som jag med utgångspunkt i Väst-SOM 1998 och Riks-SOM 1999 kopierade inför föräldraenkät ht99 också i senare undersökningar.

Samtliga frågor har fasta svarsalternativ och besvaras genom att sätta ett kryss i en ruta. Materialet har kodats och stansats in i en data-mängd. Interreliabilitetstest har genomförts för de båda enkäterna och

visar att felprocenten är liten. Vid testet av föräldraenkät ht99 kodades fem procent av samtliga enkäter (45 stycken) om. Vid en jämförelse mellan de båda kodningarna upptäcktes fyra felaktiga kodningar i den ursprungliga datamängden. (45 enkäter som vardera omfattar 75 variabler ger sammanlagt 3375 inkodningar. Fyra felaktiga inmatningar av totalt 3375 stycken ger 0,118 %.) Vid testet av föräldraenkät vt01 kodades fem procent av samtliga enkäter (42 stycken) om. Vid en jämförelse mellan de båda kodningarna upptäcktes fyra felaktiga inmatningar i den ursprungliga datamängden. (42 enkäter som vardera omfattar 80 variabler ger 3360 inmatningar. Fyra felaktiga inmatningar av totalt 3360 stycken ger 0,119%.)

Tabell B.6 Innehållsförteckning över föräldraenkät ht99 och vt01 samt internt bortfall i genomsnitt för respektive grupp av frågor

	Föräldraenkät ht99		Föräldraenkät vt01	
	Frågorna	Internt bortfall (genomsnitt)	Frågorna	Internt bortfall (genomsnitt)
Deltagande och inflytande i skolan	Fråga 1-7	2,2 %	Fråga 1-7	1,8 %
Den lokala styrelsen	Fråga 8-13	5 %	Fråga 8-14	4,3 %
Politik och samhälle	Fråga 14-22	4,5 %	Fråga 15-23	4,1 %
Bakgrundsfrågor	Fråga 23-29	3,1 %	Fråga 24-30	2,2 %
<i>Totalt samtliga variabler</i>		4 %		3,3 %

Kommentar: I tabellen visas en innehållsförteckning över de frågor, grupperade i fyra grupper, som ingår i föräldraenkät ht99 och föräldraenkät vt01 samt den genomsnittliga andelen internt bortfall per grupp av frågor. Med internt bortfall avses ej avgivna svar på en hel fråga eller delar av en fråga samt ogiltiga svar. I beräkningen av det interna bortfallet har samtliga frågor som ingår i enkäterna inkluderats, oavsett om frågorna används i analysen i kapitel 8 eller inte.

Tabell B.7 Socioekonomiska förhållanden bland de svarande på de fyra skolorna

	Björkskolan	Ekskolan	Granskolan	Tallskolan	Totalt
<i>Kön</i>					
Kvinna	72	72	73	83	26
Man	28	28	27	18	74
Totalt	100	100	100	101	100
	(322)	(296)	(116)	(154)	(888)
<i>Medborgarskap</i>					
Svenskt	93	98	87	94	94
Ej svenskt	7	2	13	6	6
Totalt	100	100	100	100	100
	(325)	(296)	(117)	(154)	(892)
<i>Utbildning</i>					
Låg	54	25	53	37	41
Medel	19	19	18	16	18
Hög	27	56	28	47	40
Totalt	100	100	99	100	100
	(323)	(292)	(109)	(155)	(879)
<i>Klasstillhörighet</i>					
Medelklass	43	76	37	61	57
Arbetarklass	57	24	63	39	43
Totalt	100	100	100	100	100
	(295)	(276)	(100)	(145)	(816)

Kommentar: I tabellen anges medborgarskap, kön, utbildning och klasstillhörighet bland de som har svarat på föräldraenkät ht99. Med låg utbildning avses grundskolstudier eller motsvarande, med medelhög utbildning avses gymnasie-studier eller motsvarande och med hög utbildning avses att man har studerat eller har examen från högskola/universitet. Med medelklass avses svarsalternativen akademiker/högre tjänsteman, tjänsteman, företagare och jordbrukare. Med arbetsklass avses svarsalternativet arbetare. Samtliga procenttal har avrundats uppåt vilket betyder att procentalen/skola inte alltid summerar till 100.

Exempel på följebrev till föräldraenkät vt01

Göteborg
19 april 2001

Hej!

Frågan om föräldrarnas möjligheter till inflytande över skolan är mycket aktuell. I ett forskningsprojekt som bedrivs vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet tittar vi närmare på de möjligheter till deltagande och påverkan som finns bland föräldrarna idag. Vi studerar även olika kommunala aktörers inställning till föräldrainflytande. I projektet ingår flera kommuner varav *Mellanstads kommun* är en.

Ett mycket viktigt led i projektet är den **enkät om föräldrainflytande i grundskolan** som vi härmed skickar till Dig. Enkäten skickas till flera skolor, däribland till *samtliga föräldrar på Tallskolan*. En central fråga i projektet är om föräldrarnas möjligheter till deltagande och påverkan förändras över tid. Enkäten som vi nu skickar till Dig är därför den andra i en serie av två enkäter. Den första enkäten skickades ut till samtliga föräldrar på skolan hösten 1999. Om Du hade barn på skolan då fick Du alltså även denna enkät.

Vi ber Dig att besvara enkäten och skicka Dina svar tillbaka till oss så fort som möjligt. Använd det bifogade svarskuvertet. Hur Du skall besvara frågorna framkommer av enkäten. Dina svar är mycket betydelsefulla för att resultaten skall bli tillförlitliga! Dina svar är lika värdefulla och viktiga för oss oavsett om Du har besvarat en liknande enkät tidigare eller inte.

När Du svarar på de frågor som handlar om skolan ber vi Dig i första hand tänka på hur det är på *Tallskolan*. Om Du har mer än ett barn på skolan har utskicket i regel gjorts i Ditt äldsta barns namn.

Dina svar kommer givetvis att behandlas anonymt. Numret på enkätens första sida fyller endast en administrativ funktion. Den blå färgmarkeringen på svarskuvertet är endast till för att garantera att

BILAGA B

Dina svar kommer direkt till projektet. Det är alltså ingen annan som kommer att ta del av Dina svar.

Ledare för projektet är fil.dr Maria Oskarson. Ansvarig för enkäten är doktorand Maria Jarl. Om det är något Du vill fråga om är Du välkommen att ta kontakt med Maria Jarl:

(Kontaktinformation)

Mycket stort tack för Din hjälp!

Maria Oskarson

Maria Jarl

Föräldraenkät vt01

Först några frågor om skolan.

1. När det gäller Ditt/Dina nuvarande skolbarn: har Du i egenskap av förälder någon gång under det senaste året gjort något av följande:

	Ja	Nej
Varit på föräldramöte eller utvecklingssamtal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varit i kontakt med lärare eller skolläda på annat sätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varit i kontakt med hem- och skolförening/föräldraförening	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varit i kontakt med andra föräldrar för att prata om barnens skolgång	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varit klassmamma/klaspappa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Röstat i senaste valet till den lokala styrelsen på skolan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varit med i arbetsgrupp knuten till den lokala styrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varit i kontakt med politiker eller tjänstemän i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Är Du för närvarande med i någon av följande föreningar eller grupper på skolan?

	Ja	Nej
Hem- och skola/Föräldraförening	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skolråd/Föräldraråd/Förvaltningsråd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokal styrelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. När det gäller Ditt/Dina barns skolgång, vilka möjligheter anser Du att Du har att påverka följande områden:

	Inga möjlig- heter ↓	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Mycket stora möj- ligheter ↓
Påverka undervisningens uppläggning och utformning		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Påverka skolmiljöns utformning		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Påverka det sätt på vilket eleverna umgås med varandra i skolan		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

4. Hur ofta brukar Du prata med andra föräldrar om skolfrågor?

- | | |
|------------------------------------|--------------------------|
| Nästan varje dag | <input type="checkbox"/> |
| Någon eller några gånger i veckan | <input type="checkbox"/> |
| Någon eller några gånger i månaden | <input type="checkbox"/> |
| Någon eller några gånger om året | <input type="checkbox"/> |
| Aldrig eller nästan aldrig | <input type="checkbox"/> |

Om Du har svarat Aldrig eller nästan aldrig, gå vidare till fråga 8.

5. När Du pratar med andra föräldrar om skolfrågor, hur ofta brukar det förekomma att ni har olika uppfattning?

- | | |
|---------------|--------------------------|
| Mycket ofta | <input type="checkbox"/> |
| Ganska ofta | <input type="checkbox"/> |
| Ganska sällan | <input type="checkbox"/> |
| Mycket sällan | <input type="checkbox"/> |
| Aldrig | <input type="checkbox"/> |
-

6. När Du har pratat med andra föräldrar om skolfrågor, hur ofta har det förekommit att Du har ändrat åsikt i den fråga ni har pratat om?

- | | |
|---------------|--------------------------|
| Mycket ofta | <input type="checkbox"/> |
| Ganska ofta | <input type="checkbox"/> |
| Ganska sällan | <input type="checkbox"/> |
| Mycket sällan | <input type="checkbox"/> |
| Aldrig | <input type="checkbox"/> |
-

7. När Du har pratat med andra föräldrar om skolfrågor, hur ofta har det förekommit att de föräldrar Du har pratat med har ändrat sina åsikter i den fråga ni har pratat om?

- | | |
|---------------|--------------------------|
| Mycket ofta | <input type="checkbox"/> |
| Ganska ofta | <input type="checkbox"/> |
| Ganska sällan | <input type="checkbox"/> |
| Mycket sällan | <input type="checkbox"/> |
| Aldrig | <input type="checkbox"/> |
-

Nu följer några frågor om den lokala styrelsen som finns på skolan. Med en lokal styrelse menas en styrelse där föräldrarna sitter i majoritet och där rektorn och representanter för lärarna ingår.

8. I vilken utsträckning anser Du att Du känner till vilka frågor man arbetar med i den lokala styrelsen?

- | | |
|-----------------------------|--------------------------|
| I mycket stor utsträckning | <input type="checkbox"/> |
| I ganska stor utsträckning | <input type="checkbox"/> |
| I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> |
| I mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> |
-

9. Hur stora möjligheter anser Du att Du har att föra fram synpunkter/önskemål till den lokala styrelsen?

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| Mycket goda möjligheter | <input type="checkbox"/> |
| Ganska goda möjligheter | <input type="checkbox"/> |
| Ganska dåliga möjligheter | <input type="checkbox"/> |
| Mycket dåliga möjligheter | <input type="checkbox"/> |
| Vet ej | <input type="checkbox"/> |
-

10. I hur stor utsträckning upplever Du att den lokala styrelsen tar hänsyn till Dina synpunkter/önskemål?

- | | |
|-----------------------------|--------------------------|
| I mycket stor utsträckning | <input type="checkbox"/> |
| I ganska stor utsträckning | <input type="checkbox"/> |
| I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> |
| I mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> |
| Vet ej | <input type="checkbox"/> |
-

11. Hur bedömer Du den lokala styrelsens förmåga att påverka arbetet i skolan?

- | | |
|--------------|--------------------------|
| Mycket stor | <input type="checkbox"/> |
| Ganska stor | <input type="checkbox"/> |
| Ganska liten | <input type="checkbox"/> |
| Mycket liten | <input type="checkbox"/> |
| Vet ej | <input type="checkbox"/> |
-

12. Hur stora möjligheter bedömer Du att den lokala styrelsen har att föra fram krav till rektor/skolledning och till kommunala politiker?

	Till rektor/skolledning	Till kommunala politiker
Mycket goda möjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ganska goda möjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ganska dåliga möjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mycket dåliga möjligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vet ej	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. I hur stor utsträckning bedömer Du att rektor/skolledning och kommunala politiker tar hänsyn till de krav som den lokala styrelsen framför?

	Rector/skolledning	Kommunala politiker
I mycket stor utsträckning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I ganska stor utsträckning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I ganska liten utsträckning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I mycket liten utsträckning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vet ej	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Hur stort inflytande anser Du att följande aktörer bör ha över skolverksamheten som helhet?

	Mycket stort inflytande	Ganska stort inflytande	Ganska litet inflytande	Mycket litet inflytande
Riksdag och regering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunfullmäktige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rektorn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lärarna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den lokala styrelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag som förälder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nedan följer några frågor om politik och samhälle.

15. Ange nedan vilken/vilka föreningar Du är medlem i, samt hur aktiv Du är i dessa föreningar.

	Icke medlem	Medlem, men har inte varit på möte under de senaste 12 månaderna	Medlem och har varit på möte under de senaste 12 månaderna	Medlem och har någon typ av uppdrag
Idrotts- eller friluftsförening	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljöorganisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiskt parti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(även kvinno- och ungdomsförbund)				
Facklig organisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hyres-, bostads- eller villaägarförening	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kulturförening, musik, dans etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Föräldrakooperativ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annan förening	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. Det finns olika sätt att söka åstadkomma förbättringar eller motverka försämringar i samhället. Har Du under det senaste året gjort något av följande? Jag menar då sådant som Du gjort för något ändamål som inte bara rör Dig själv eller Din familj.

	Ja	Nej
Kontaktat politiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktat förening eller organisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktat tjänsteman i stat eller kommun	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetat i politiskt parti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetat i aktionsgrupp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbetat i annan organisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Burit eller satt upp kampanjmärke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skrivit under namninsamling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deltagit i demonstration, annan än 1 maj	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deltagit i strejk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bojkottat, tex. vissa varor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bidragit ekonomiskt, samlat in pengar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. Skulle Du kunna tänka Dig att åta Dig ett politiskt uppdrag i kommunen för det parti Du sympatiserar med?

- ☐ Ja, absolut ☐ Ja, kanske ☐ Nej, troligen inte ☐ Nej, absolut inte
-

18. Skulle Du kunna tänka Dig att åta Dig ett icke partipolitiskt uppdrag i grupp, råd eller styrelse knutet till Ditt barns skola/barnomsorg?

- ☐ Ja, absolut ☐ Ja, kanske ☐ Nej, troligen inte ☐ Nej, absolut inte
-

19. Hur pass intresserad är Du av politiska frågor som rör den kommun där Du bor?

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| Mycket intresserad | <input type="checkbox"/> |
| Ganska intresserad | <input type="checkbox"/> |
| Inte särskilt intresserad | <input type="checkbox"/> |
| Inte alls intresserad | <input type="checkbox"/> |
-

20. Hur stora möjligheter bedömer Du att Du själv respektive medborgare i allmänhet har att föra fram krav till kommunala politiker?

- | | Du själv | Medborgare i allmänhet |
|---------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Mycket goda möjligheter | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Ganska goda möjligheter | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Ganska dåliga möjligheter | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mycket dåliga möjligheter | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
-

21. I hur stor utsträckning bedömer Du att de kommunala politikerna tar hänsyn till de krav som Du själv respektive medborgare i allmänhet framför?

- | | Du själv | Medborgare i allmänhet |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|
| I mycket stor utsträckning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| I ganska stor utsträckning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| I mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
-

22. I hur stor utsträckning anser Du att Du själv respektive medborgare i allmänhet har de kunskaper som krävs för att fatta politiska beslut?

	Du själv	Medborgare i allmänhet
I mycket stor utsträckning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I ganska stor utsträckning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I ganska liten utsträckning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I mycket liten utsträckning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23. Hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete?

	Mycket stort förtroende	Ganska stort förtroende	Varken stort eller litet förtroende	Ganska litet förtroende	Mycket litet förtroende
Regeringen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Riksdagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De politiska partierna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunstyrelserna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grundskolan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Avslutningsvis följer några frågor om Dig själv och Ditt hushåll. När man sammanställer resultatet av sådana här undersökningar brukar man dela upp svaren i olika grupper. För att kunna göra detta behöver vi Dina svar på dessa avslutande frågor.

24. Är Du man eller kvinna?

☐ Man ☐ Kvinna

25. Är Du svensk medborgare?

☐ Ja ☐ Nej

26. Vilket är Ditt civilstånd?

☐ Gift/sambo ☐ Ensamstående

27. Vilken skolutbildning har Du? Sätt ett kryss i rutan framför det alternativ Du anser stämma bäst in på Dig. Om Du ännu inte avslutat Din utbildning, markera då den typ av skola Du just nu går i.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Folkskola/Enhetsskola/Grundskola | <input type="checkbox"/> Minst treårigt gymnasium |
| <input type="checkbox"/> Folkhögskola | <input type="checkbox"/> Studerat vid högskola/universitet |
| <input type="checkbox"/> Tvåårigt gymnasium/Fackskola | <input type="checkbox"/> Examen från högskola/universitet |
| <input type="checkbox"/> Flickskola/Realexamen | |

28. Vilken av de här grupperna tillhör Du för närvarande?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Förvärvsarbetande, heltid | <input type="checkbox"/> Arbetslös |
| <input type="checkbox"/> Förvärvsarbetande, deltid | <input type="checkbox"/> Ålderspensionär |
| <input type="checkbox"/> Har arbete i arbetsmarknadspolitiska åtgärder | <input type="checkbox"/> Förtidspensionär |
| <input type="checkbox"/> Genomgår arbetsmarknadsutbildning i AMS regi | <input type="checkbox"/> Hemarbetande |
| <input type="checkbox"/> Genomgår utbildning med stöd av det sk Kunskapslyftet | <input type="checkbox"/> Studerande |

29. Vilken av de här grupperna hör Du till? Och om Du är gift eller sambo: vilken av de här grupperna hör din make/maka/sambo till?

- | Jag själv | Min make/maka/sambo |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Akademiker/högre tjänsteman | <input type="checkbox"/> Akademiker/högre tjänsteman |
| <input type="checkbox"/> Tjänsteman | <input type="checkbox"/> Tjänsteman |
| <input type="checkbox"/> Företagare | <input type="checkbox"/> Företagare |
| <input type="checkbox"/> Jordbrukare | <input type="checkbox"/> Jordbrukare |
| <input type="checkbox"/> Arbetare | <input type="checkbox"/> Arbetare |

30. Arbetar/arbetade Du i statlig, kommunal/landstingskommunal eller privat tjänst?

- | | | |
|----------------------------------|--|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Statlig | <input type="checkbox"/> Kommunal/Landstingskommunal | <input type="checkbox"/> Privat |
|----------------------------------|--|---------------------------------|

Stort tack för Din medverkan!

Lägg enkäten i det bifogade svarskuvertet och skicka tillbaka till oss så fort som möjligt.

Bilaga C. Protokollstudien

De kommunala protokollen fick jag tillgång till vid besöket i respektive kommun vid panelsteg 1. Dessa finns angivna i litteraturlistan. De lokala styrelsernas protokoll har jag antingen hämtat från skolans hemsida (Björk- och Ekskolan i Sydstad) eller fått skickade till mig via styrelsens sekreterare (Tallskolan i Mellanstad) respektive rektorn på skolan (Granskolan i Mellanstad). Det ingår i förordningen att de lokala styrelserna skall skicka protokollen till Barn- och ungdomsnämnden. Under sammanställningen av materialet upptäckte jag att några protokoll eventuellt saknades. Jag vände mig därför till kommunerna för en komplettering. Det hade då förflutit ett par år sedan jag sist besökte skolorna. Det betydde att de lokala styrelserna nu hade en till stora delar ny sammansättning och, i något fall, att skolan hade en ny rektor. Av bland annat anonymitetsskäl valde jag att inte vända mig till skolan för en komplettering av protokollen utan till kommunen. Om inte de har haft tillgång till de saknade protokollen drar jag slutsatsen att skolornas rapportering till kommunerna inte har fungerat fullt ut.

I första hand är det de lokala styrelsernas protokoll från den aktuella undersökningsperioden (augusti 1999 till och med juni 2001) som har studerats i kapitel 5 och kapitel 6. I tabellen nedan är dessa protokoll *kursiverade*.

I tabellen betyder månad markerad med (*) att jag av andra protokoll har kunnat utläsa att ett möte skall äga rum/har ägt rum i den aktuella lokala styrelsen under denna månad. Däremot saknar jag tillgång till protokoll från detta möte.

De månader som inte omnämns i tabellen (med undantag av sommarmånaden juli) har det med största sannolikhet inte ägt rum något möte i den lokala styrelsen. Jag har inte fått något protokoll från skolan och kommunen har heller inget protokoll från det aktuella tillfället. Vidare har det inte heller gått att utläsa av de tillgängliga protokollen att det skulle ha ägt rum något möte vid den aktuella tidpunkten.

Tabell C.1 Förteckning över tillgängliga (analyserade) och saknade protokoll från de lokala styrelsernas möten.

	Björkskolan	Ekskolan	Granskolan	Tallskolan
1998	Oktober November December		Augusti November December	Februari Mars April Juni Augusti September Oktober November December
1999	Januari Mars April Maj Juni Augusti September Oktober (1), Oktober (2) November	Januari Februari Mars(1) Mars(2) April (*) Maj Augusti September (*) November December	Januari (1) Januari (2) Februari Mars April Maj Juni Augusti Oktober November	Januari Februari Mars (*) April Maj Juni Augusti September Oktober November (1) November (2)
2000	Januari Februari Mars April Maj Juni Augusti September Oktober November December	Jan Mars April Maj(1) Maj(2) Augusti September Oktober November December	Februari Mars Maj November (*) December	Januari Februari Mars April Maj September Oktober November December
2001	Januari Februari Mars April Maj Juni	Januari Februari Mars April Maj	Januari Mars April	Februari (*) Mars April (*) Maj Juni

Referenser

Adman, Per (2003) "Deltagardemokrati genom arbetsplatsdemokrati: Om en teoris uppgång och fall ... och återkomst?", s 141-164 i Gilljam, Mikael & Jörgen Hermansson (red) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Adman, Per (2004) *Arbetslöshet, arbetsplatsdemokrati och politiskt deltagande*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Alexandersson, Michael (red) (1999) *Styrning på villovägar. Perspektiv på skolans utveckling under 1990-talet*. Lund: Studentlitteratur.

Almgren, Ellen (2000) "Föräldrar för inflytande eller inflytande för föräldrar? En utvärdering av försöksverksamheten med lokala styrelser med föräldramajoritet." Rapport till Skolverket. Stockholm: Skolverket.

Almond, Gabriel A & Sidney Verba (1963) *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.

Andersen, Vibeke Norman & Marit Helgesen (2001) "Mellom egeninteresse og felleskap. Nye former for demokratisk deltakelse på skoleområdet i Danmark og Norge", s 427-451 i *Norsk statsvetenskaplig tidskrift* vol 17.

Balch, George I. (1974) "Multiple Indicators in Survey Research: The Concept of 'Sense of Political Efficacy'", s 10 - 43 i *Political Methodology* vol 1, nr 2.

Bang, Henrik, Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff (2000) "Demokrati fra nedan: problematikker og teoretiske overvejelser", s 9-36 i Bang, Henrik, Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff (red) *Demokrati fra nedan. Casestudier fra en dansk kommune*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Bang, Henrik och Eva Sørensen (1998) *The Everyday maker: a New Challenge to Democratic Governance*. COS-rapport nr 3. København: Center for offentlig organisation og styring, Handelshøjskolen.

Barber, Benjamin R (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Los Angeles: University of California Press.

Barnes, Samuel H. & Max Kaase (1979) *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. London/Beverly Hills: Sage Publications.

Bergh, Andreas & Daniel Rubenson (2001) "Tennis och politik – är deltagande en dygd?", s 12-41 i Strömbäck, Jesper (red) *En uthållig demokrati? 7 debattinlägg om demokratiutredningen och demokratins framtid*. Uppsala: Uppsala Publishing House.

Berg, Gunnar, Erik Groth, Ulf Nytell & Hans Söderberg (1999) *Skolan i ett institutionsperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Björk, Peder, Göran Bostedt & Hans Johansson (2003) *Governance*. Lund: Studentlitteratur.

Bogason, Peter (1996) "The Fragmented Locality", s 169-190 i Bogason, Peter (red) *New Modes of Local Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers.

Bogason, Peter (2000) "Medborgarnas roll i nya maktsystem", s 69-88 i Neergaard, Anders & Ylva Stubbergaard (red) *Politiskt inflytande*. Lund: Studentlitteratur.

Bohman, James & William Rehg (red) (1997) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge/London: The MIT Press.

Burns, Danny, Robin Hambleton & Paul Hogget (1994) *The Politics of decentralisation. Revitalising Local Democracy*. Basingstoke: Macmillan.

Burns, Nancy, Kay Lehman Schlozman och Sidney Verba (2001) *The Private Roots of Public Action. Gender, Equality and Political Participation*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (red) (1990) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.

Bäck, Henry (2000) *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.

Campbell, Angus, Gerald Gurin & Warren E. Miller (1954) *The Voter Decides*. New York/Illinois: Row, Peterson and Company.

Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller & Donald E. Stokes (1960) *The American Voter*. New York/London: John Wiley & Sons Inc.

Colnerud, Gunnel, Kjell Granström & Ingegerd Zetterholm Ankarstrand (2001) *Lokala styrelser med föräldramajoritet – inflytande på riktigt eller på låtsas? Rapport 2001:3*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier.

Dahl, Robert A. (1994) "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", s 23-34 i *Political Science Quarterly* vol 109, nr 1.

Dahl, Robert A (1999) *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront och DemokratiAkademin.

Dahlberg, Magnus & Evert Vedung (2001) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur.

Demokratiinstitutet (1998) "Inflytande – en studie av Sundsvalls lokala skolstyrelser." Rapport 1986:6. Sundsvall: Demokratiinstitutet.

- Duit, Andreas & Tommy Möller (1997) "Demokrati på prov. Erfarenheter av försök med föräldrastyrda skolor." Rapport till Skolverket. Stockholm: Skolverket.
- Elden, Maxwell J. (1981) "Political Efficacy at Work: The Connection Between More Autonomous Forms of Workplace Organization and a More Participatory Politics", s 43-58 i *American Political Science Review* vol 75.
- Elster, Jon (1983) "Offentlighet og Deltakelse. To teorier om deltakerdemokratiet", s 13-29 i Bergh, Trond (red) *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elster, Jon (1986) "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory", s 103-132 i Elster, Jon & Aanund Hylland (red) *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (red) (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Englund, Tomas (1996) *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS Förlag.
- Eriksen, Erik O. (1993) *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. Tromsø/ Bergen: Tano.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Lena Wängnerud (2003) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Esaiasson, Peter & Mikael Gilljam (2000) "Mästrande om demokratin", *Dagens nyheter (DN Debatt)* 2000-02-27
- Finkel, Steven E. (1985) "Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis", s 891-913 i *American Journal of Political Science* nr 29.
- Finkel, Steven E. (1987) "The Effects of Participation on Political Efficacy and Political Support: Evidence from a West German Panel", s 441-464 i *Journal of Politics* vol 49, nr 2.
- Finkel, Steven E (1995) *Casual Analysis with Panel Data*. Thousands Oaks/ London: Sage Publications.
- Fishkin, James (1995) *The Voice of the People. Public Opinion & Democracy*. New Haven/London: Yale University Press.
- Floris, Toini S. & Charlotte Bidsted (1996) *Brugerbestyrelser på tværs - erfaringer fra kommuner og amter*. København: AKF Forlaget.
- Floris, Toini S. & Charlotte Bidsted (1998) *Bestyrelsen ved skolen og gymnasiet - flerdimensional indflydelse*. København: AKF Forlaget.

Fung, Archon & Erik Olin Wright (2003) "Thinking about Empowered Participatory Governance", s 3-42 i Fung, Archon & Erik Olin Wright (red) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London/New York: Verso.

Fung, Archon (2003) "Deliberative Democracy, Chicago Style: Grass-roots Governance in Policing and Public Education", s 111-143 i Fung, Archon & Erik Olin Wright (red) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London/New York: Verso.

George, Alexander L. (1979) "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison", i Lauren, Paul G. (red) *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*. New York: The Free Press.

Gilljam, Mikael & Ola Jodal (2002) "Medborgarnas demokratiuppfattningar", s 157-176 i Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red) *Det våras för politiken – trettio två artiklar om politik, medier och samhälle*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Gilljam, Mikael (2003) "Deltagardemokrati med förhinder", s 185-211 i Gilljam, Mikael & Jörgen Hermansson (red) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Goul Andersen, Jørgen (2000) "Det lille demokrati. Nærdemokratiet i den offentlige sektor", s 47-77 i Goul Andersen, Jørgen, Lars Torpe & Johannes Andersen (2000) *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Goul Andersen, Jørgen och Jens Hoff (2001) *Democracy and Citizenship in Scandinavia*. New York: Palgrave.

Gould, Carol (1988) *Rethinking Democracy. Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy and Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Greenberg, Edward S. (1986) *Workplace Democracy. The Political Effects of Participation*. Ithaca: Cornell University Press.

Greenberg, Edward S., Leon Grunberg & Kelley Daniel (1996) "Industrial Work and Political Participation: Beyond Simple Spillover", s 305-330 i *Political Research Quarterly* vol 49, nr 2.

Hall, Peter (2003) "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research", s 373-404 i James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer (ed) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hansen, Karin (2000) "Politikerne mellem 'central styring' og 'samstyring'. Jagten på en ny demokratisk rolle", s 69-109 i Bang, Henrik, Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff (red) *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hansen, Karin & Lene Dalsgaard (2000) "'Skanderborgmodellen' – en ny kommunal styringsmodell", s 37-68 i Bang, Henrik, Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff (red) *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Held, David (1997) *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.

Henning, Roger (1996) *Att följa trenden – aktiva och passiva kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.

Hill, Dilys M. (1974) *Democratic Theory and Local Government*. London: George Allen & Unwin Ltd.

Hill, Dilys M. (1994) *Citizens and Cities. Urban Policy in the 1990s*. New York/London: Harvester Wheatsheaf.

Hinnfors, Jonas & Maria Oskarson (1995) "Den goda modern och den missnöjde fadern", s 87-96 i Nilsson, Lennart (red) *Västsvensk horisont*. SOM-rapport nr 14. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Hirst, Paul (2000) "Democracy and Governance", s 13-35 i Pierre, Jon (red) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Holmberg, Sören (1999) *Representativ demokrati*. SOU 1999:64. Stockholm: Fakta Info Direkt.

Holmberg, Sören (2002) "Rösträtt – något bara för de välbeställda?", *Dagens nyheter* 2002-09-27.

Höök, Johan (2000) *Intern kommunal kompetensfördelning*. Uppsala: Iustus Förlag.

Indenrigsministeriet (1998) *Brugerbestyrelser. En undersøgelse af erfaringer*. Köpenhamn: Indenrigsministeriet.

Jacobsson, Kerstin (1999) "Den offentliga demokratisynen", s 161-223 i *Demokrati och medborgarskap*. SOU 1999:77. Stockholm: Fakta Info Direkt.

Jarl, Maria (1999a) "Brukardeltagande på gott och ont", s 153-173 i Amnå, Erik (red) *Det unga folkstyret*. SOU 1999:93. Stockholm: Fakta Info Direkt.

Jarl, Maria (1999b) "Lokala styrelser med föräldramajoritet – tankar kring urval och design." Uppsats presenterad vid seminariet Offentlig politik och förvaltning, statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 1999-06-01.

Jarl, Maria (2001) "Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande. En utredning om brukarinflytandet i Sverige 2001", s 45-195 i *Ökade möjligheter till brukarinflytande*. Ds 2001:34. Stockholm: Fritzes.

Jarl, Maria (2003a) ""Och då skruvar man sig i andra änden och vet inte riktigt vart man skall ta vägen ..." Om brukarinflytande och representativ demokrati", s 23-41 i Pierre, Jon & Bo Rothstein (red) *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Malmö: Liber.

Jarl, Maria (2003b) "Deltagardemokraterna och den representativa demokratin", s 125-140 i Gilljam, Mikael & Jörgen Hermansson (red) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Jensen, Torben K. (1993) *Politik i praxis. Aspekter af danske folketingsmedlemmers politiske kultur og livsverden*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Jessop, Bob (2000) "Governance Failure", s 11-32 i Stoker, Gerry *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke/London: Macmillan.

Jodal, Ola (2003) "Fem frågetecken för den deliberativa teorin", s 267-288 i Gilljam, Mikael & Jörgen Hermansson (red) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Johansson, Folke, Lennart Nilsson & Lars Strömberg (2001) *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber.

Kommunmajoriteter 1994-1998, 1998-2002. Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet.

Kristensen, Niels N. (1998) *Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse - støvets fortælling*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kristensen, Niels N. (1999) "Brugerinflydelse, politisk identitet og offentlig styring", s 42-62 i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* vol 80, nr 1.

Kumlin, Staffan (2002) *The Personal and the Political. How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Lane, Robert E. (1959) *Political Life*. New York: Macmillan.

Lewin, Leif (1970) *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Stockholm: Almqvist & Wicksell.

Lindbom, Anders (1995) *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

- Lindkvist Lars, Jan Löwstedt & Ulf Torper (1999) *En friare skola. Om styrning och ledning av den lokala skolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindvert, Jessica (2001) "Feminism och förvaltning", s 82-104 i Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lindvert, Jessica (2002) *Feminism som politik. Sverige och Australien 1960-1990*. Umeå: Boréa.
- Lundquist, Lennart (1987) *Implementation steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (2001) *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Macpherson, Crawford B. (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mansbridge, Jane (1980) *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- March James G. & Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Milbrath, Lester W. (1971) *Political Participation: How and Why do People get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally & Company.
- Milner, Henry (2002) *Civic Literacy. How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover/London: University Press of New England.
- Montin, Stig (1998) *Lokala demokratiexperiment - exempel och analyser*. SOU 1998:155. Stockholm: Fritzes.
- Montin, Stig (2002) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm: Publica.
- Nagel, Jack (1987) *Participation*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Nilsson, Åsa (2002) "Den nationella SOM-undersökningen 2002", s 335-350 i Holmberg, Sören och Lennart Weibull *Fåfångans marknad*. SOM-rapport nr 33. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nord, Lars (2001) "Ny undersökningar visar att folket vill ha proffspolitiker: Duglighet viktigare än budskapet", *Dagens nyheter (DN Debatt)* 2001-09-04.
- Nyseth, Torill & Lars Torpe (1997) "Borgerstyre eller brugerstyre? Institutionelle nydannelser i et demokratiperspektiv", s 235-263 i Gundelach, Peter, Henning Jørgensen & Kurt, K. Klausen (red) *Det lokale. Decentral politik og forvaltning*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

- Olsen, Johan P (1990) *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Parry, Geriant (1978) "Citizenship and Knowledge", s 37-57 i Birnbaum, Pierre, Jack Lively & Geriant Parry *Democracy, Consensus and Social Contract*. London/Beverly Hills: Sage Publications.
- Parry, Geriant, George Moyser & Neil Day (1992) *Political Participation and democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carol (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, Johannes T. (1982) "On the Educational Function of Political Participation: A Comparative Analysis of John Stuart Mill's Theory and Contemporary Survey Research Findings", s 557-568 i *Political Studies* vol 30, nr 4.
- Peters, Guy B. (1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, Guy B. (1997) "Shouldn't Row, Can't Steer: What's A Government to Do?", s 51-61 i *Public Policy and Administration* vol 12, nr 2.
- Peters, Guy B. (2000) "Governance and Comparative Politics", s 36-53 i Pierre, Jon (red) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Petersson, Olof, Anders Westholm & Göran Blomberg (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michel Micheletti, Jan Teorell & Anders Westholm (1998) *Demokrati och medborgarskap*. Demokratirådets rapport 1998. Stockholm: SNS Förlag.
- Pierre, Jon (1994) *Den lokala staten. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Pierre, Jon & Guy B. Peters (2000) *Governance, Politics and the State: Rethinking Old Models*. London: Macmillan.
- Pratchett, Lawrence (1999) "New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy?", s 616-633 i *Parliamentary Affairs* vol 52, nr 4.
- Premfors, Rune (2000) *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Raab, Charles (2000) "The Devolved Management of Schools and its implications for Governance", s 19-51 i Arnott, Margareth & Charles Raab (red) *The Governance of Schooling. Comparative Studies of Devolved Management*. London: Routledge.
- Rhodes, Rod A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

- Rothstein, Bo (1991) "Demokrati, förvaltning och legitimitet", s 42-84 i Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- Rothstein, Bo (red) (1995) *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995. Stockholm: SNS Förlag.
- Räftegård, Curt (1998) *Pratet som demokratiskt verktyg. Om möjligheten till kommunikativ demokrati*. Hedemora: Gidlunds Förlag.
- Sanne, Marika (2001) *Att se till helheten. Svenska kommunalpolitiker och det demokratiska uppdraget*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Sartori, Giovanni (1987) *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatham House Publishers Inc.
- Saward, Michael (1998) *The Terms of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Schierenbeck, Isabell (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa.
- Schuman, Howard & Stanley Presser (1981) *Questions and answers in attitude surveys: experiments on question form, wording and context*. New York: Academic Press.
- Sehestad, Karina (2002) "Democratic consequences of urban governance. What becomes of representative democracy?", paper presenterat vid *ECPR Joint Sessions*, Turin 22-27 april 2002.
- Skolverket (2000) "Barnomsorg och skola. Jämförelsetal för huvudmän. Del 1." Rapport 183. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2001) "Fem år av försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet." Dnr 2000:615. Stencil. Stockholm: Skolverket.
- Sobel, Richard (1993) "From Occupational Involvement to Political Participation: An Explanatory Analysis", s 339-353 i *Political Behavior* vol 15, nr 4.
- Solér, Cecilia (1997) *Att köpa miljövänliga dagligvaror*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Sniderman, Paul M. (1975) *Personality and Democratic Politics*. Berkely/Los Angeles: University of California Press.
- Statskontoret (2002) "Lokala styrelse och andra brukarorgan – en studie av brukarinflytande i skolan." Rapport 2002:14. Stockholm: Statskontoret.
- Stoker, Gerry (1998) "Governance as Theory: Five Propositions", s 17-27 i *International Social Science Journal* nr 155.

Stoker, Gerry (2000) "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance" s 91-109 i Pierre, Jon (red) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlunds Förlag.

Stähle, Ylva (2000) *Föräldrainflytande i skolan. Behov eller politisk viljeyttring?* FoU-rapport 2000:2. Stockholm: Socialtjänstförvaltningen.

Sveriges kommunkalender (1999, 2001) Malmö: Förlagshuset Hägern AB.

Sørensen, Eva (1995) *Democracy and Regulation in Institutions of Public Governance*. Köpenhamn: Institut for Statskundskab.

Sørensen, Eva (1998) "New forms of democratic empowerment: Introducing user influence in the primary school system in Denmark", s 129-143 i *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol 101, nr 2.

Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2000) "Fusioneringspolitik, demokrati og politisk handlekraft", s 195-220 i Bang, Henrik, Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff (red) *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Theodorsson, Annika (2003) *Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003) *Magt og demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtutredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Thurén, Torsten (1997) *Källkritik*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Teorell, Jan (2003) "Demokrati och deltagande. Tre ideal i teorin och praktiken", s 323-344 i Gilljam, Mikael och Jörgen Hermansson (red) *Demokratis mekanismer*. Malmö: Liber.

Warren, Mark E. (1992) "Democratic Theory and Self-Transformation", s 8-23 i *American Political Science Review* vol 86, nr 1.

Warren, Mark E. (2001) *Democracy and association*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.

Verba, Sidney & Norman H. Nie (1972) *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. Chicago: Chicago University Press.

Verba, Sidney, Kay L. Schlozman & Henry E. Brady (1995) *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.

Verba, Sidney, Norman H. Nie & Jae-on Kim (1978) *Participation and Political Equality. A seven-nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.

Årsbok Sveriges kommuner 1999 (1999) Örebro: Statistiska Centralbyrån.

Offentligt tryck

Dir 1997:101 *Utredning om folkstyret i Sverige inför 2000-talet*.

Ds 1991:18 *Vidga brukarinflytandet! En väg till ökad delaktighet och bättre service*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Ds 2003:46 *Var – dags – inflytande i förskola, skola och vuxenutbildning*. Stockholm: Fritzes.

Riksdagens protokoll 1995/96:97 *Lokala styrelser med föräldramajoritet inom skolan*.

Riksdagens protokoll 2001/02:90 *Demokrati för det nya seklet*.

Regeringens proposition 1986/87:91 *Om aktivt folkstyre i kommuner och landsting*.

Regeringens proposition 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning*.

Regeringens proposition 1995/96:157 *Lokala styrelser med föräldramajoritet inom skolan*.

Regeringens proposition 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet*.

SFS 1991:900 *Kommunallagen*

SFS 1996:605 *Förordning om försöksverksamheten lokala styrelser inom grundskolan och den obligatoriska särskolan*. Utbildningsdepartementet.

SOU 1995:103 *Föräldrar i självförvaltande skolor*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! Demokratiutredningens slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Betänkande av Kommundemokratikommittén*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*. Stockholm: Fritzes.

Otryckta källor

Kommunala handlingar i form av i) protokoll från barn- och ungdomsnämnden och annat konstituerande material för försöksverksamheten med lokala styrelser med föräldramajoritet samt ii) kommunernas interna utvärderingar av försöksverksamheten från Mellanstad kommun och från Sydstad kommun.

För en förteckning över samtliga intervjuer som refereras till i avhandlingen, se Bilaga A.

För en förteckning över samtliga protokoll från de lokala styrelserna som refereras till i avhandlingen, se Bilaga C.

English Summary

A high degree of local citizen participation should complement Swedish representative democracy. Local participation will increase the democratic awareness of citizens and make them more likely to participate in politics in the future.

So reads the main argument of The Government Commission on Swedish Democracy who released their final report entitled *A sustainable democracy! Policy for democracy in the 21th century* in January 2000. Unlike prior Government commissions in the field, they based their argument on a normative standpoint. They adopted the view of a "participatory democracy with deliberative qualities." This normative argument is based on the empirical hypothesis that local participation will have a vitalizing impact on democracy. Not only do they make assumptions about the effects of participation in terms of a learning process at the individual level but also about the specific organizational circumstances under which local participation is expected to lead to a learning process. Dialogue between the local authorities and the participants is said to be a prerequisite. This participatory view is also evident in later Government Commissions and the following Government Bill on Democracy (2002).

The problem is, however, that democratic policy today is based on a democratic ideal that to a large extent lacks empirical support. Mainly due to methodological difficulties empirical tests of the effects of participation are lacking. There is also a lack of empirical studies investigating the extent to which the effects of participation vary with the organizational circumstances. The main objective of this dissertation is therefore to study *the democratic effects of local participation at individual level and the extent to which these effects vary with the organizational circumstances in the municipality*. This is done in the field of user participation in the Swedish school sector. Due to organizational changes in school management throughout the last decade, and to the far-reaching competence given to user-boards in the school sector, it is argued that there are theoretical reasons to expect a development in line with the theoretical assumptions in this specific case.

The theoretical approach

The theoretical point of departure of the thesis is an *integrative democratic ideal*. It is argued that the democratic policy described above mainly expresses an integrative democratic ideal in which democracy is seen as a way of life. Man is seen as a social being in need of a social interplay in order to achieve self-realization. A high degree of citizen participation and an ongoing dialogue between political authorities and citizens is asked for. The citizens' preferences are not seen as fixed or unchangeable, thus the goal of politics is the transformation and education of the participants. In line with this view, the objective of the dissertation is to empirically test what is seen as the "positive" effects of local participation for representative democracy.

The next step in the theoretical parts is to specify the assumptions made in democratic policy today, and in the integrative democratic ideal, about the effects of participation and its organizational circumstances. This is reached by combining theories of participatory democracy and the literature on governance.

In chapter 2, the literature on governance is used to specify the organizational circumstances under which local participation is assumed to lead to the learning process at individual level. In governance the success of political authorities is said to lie in their ability to coordinate their resources with other actors and to steer together with these actors, for instance citizen participating in civil society. The role of government, i.e. the political institutions, in governance differs depending on the specific view of governance embraced. The dissertation takes on the view that the political authorities still play a significant – but changed – role in governance. The steering process is seen as a reciprocal interplay between, in this case, the local authorities and the user-boards. The user-boards are introduced in the existing municipal organization. In order to establish a relationship between the two actors characterized by dialogue and cooperation the main initiative therefore is assumed to lie with the local authorities. This is however not to say that initiatives taken by the user-boards are unimportant.

The model specified holds three theoretically derived indicators: i) the formal competence delegated to the user-board, ii) the contacts between the two actors and especially the aim and frequency of the

contacts in question and iii) the local authorities attitudes towards cooperation with the users. It is argued that organizational circumstances favourable to the learning process are created when the user-boards are given a far-reaching competence, when there are frequent contacts between the two and when the local authorities have a positive attitude towards cooperation with the users.

In chapter 3, theories of participatory democracy are used to specify the learning process at individual level. According to participatory democrats the main goal of the learning process, i.e. the participatory development, is a more public-spirited citizen. It is argued that the learning process theoretically consists of two major steps: i) an increased democratic awareness (political efficacy, political interest and political knowledge) that results in ii) an increased political participation. In order to facilitate the specification of the learning process I argued that the concept of democratic awareness ought to be divided in two parts where the first is democratic awareness as a *parent* and the second is democratic awareness as a *citizen*. Combining theories of participatory democracy and the literature on governance the aim is to investigate in more detail the assumption made by participatory democrats that a positive experience from participation is a prerequisite for the participatory development to occur.

A process-oriented research design

Since the processes studied in this dissertation – the establishment of a relationship between the municipality and the user-boards and the learning process at individual level – are supposed to go on over an extended period of time a process-oriented design is necessary. In this context, it involves the following of the process *over time* on the assumption that changes at system level are of importance for changes at individual level and vice versa. Thus, the study can be described as a process-oriented comparative case study. The cases selected are two municipalities and two schools with user-boards in each municipality. Process-oriented studies often depart from a known value of the dependent variable and then trace the processes that led to this value back in time. This is not the case here. Instead, the point of departure is the beginning of the process with the objective to follow the process

forward in time. In other words, the process takes place parallel to the empirical analysis and it is therefore important to enter the process at its initial stage. Thus *the first principle for the selection of cases* is that the user-boards should have been recently introduced in both municipalities.

In order to make causal inference variation in the independent variable is preferable. Since the value of the independent variable – here, the relationship between the municipality and the user-boards but also the proceedings of the work of the user-boards – is unknown at the time when we are to select cases it is not possible to select cases based on variation in the independent variable. We have to adopt a slightly different strategy. Instead, the case selection is based on a theoretical assumption concerning what will cause the relationship between the municipality and the user-boards, and the work of the user-board, to take different directions in the municipalities and at the schools. In other words, the case selection is “based on prediction.” The implementation literature has shown that political reforms are more likely to succeed in organisations/contexts where they fit in. I therefore argue that the prior governance culture in the municipalities is such a factor at system level. I also argue that the socio-economic strength in the school neighbourhood is such a factor at the school level. Thus *the second principle for the selection of cases* is that there should be different governance cultures in the municipalities and variation in the resource strength of the schools. Governance culture refers to the municipalities’ prior experience of different forms of local participation and their strategies in connection with the introduction of user-boards. Due to the fact that the respondents in the study were granted anonymity, the municipalities and the schools are given fictitious names. Given these names the design can be described as follows:

Sydstad		Mellanstad	
A cooperative governance culture		A non cooperative governance culture	
<i>Björkskolan</i>	<i>Ekskolan</i>	<i>Granskolan</i>	<i>Tallskolan</i>
Low socio-economic status	High socio-economic status	Low socio-economic status	High socio-economic status

The data in the study consists of

- Repeated in-depth interviews with parents who participate in user-boards,
- Repeated interviews with the principals of the four schools,
- Repeated interviews with the chairman of the education board (*barn- och ungdomsnämndens ordförande*) and the head civil servant of the school sector (*skolchefen*) in the municipalities.
- Protocols from user-board meetings through the research period
- Repeated surveys to the other parents at the four schools

The interviews took place, and the surveys were sent out, at two occasions, September-November 1999 (time one) and April-June 2001 (time two). The protocols were analysed during the whole period.

Empirical findings

The empirical analysis consists of three major parts. In the first part (chapter 5), the aim is to describe the governance culture in the two municipalities at the time when the user-boards are introduced. The aim is also to describe the selected schools/user-boards and to study how the work of the user-boards develops over time. In the second part (chapter 6), the relationship between the municipality and the user-boards is in focus. The aim is to study the extent to which the relationship between the two actors established over time is characterized by dialogue and cooperation. The results are, in the final part of chapter 6, discussed in relation to the governance culture described in the previous chapter. In the third part (chapter 7 and chapter 8), the learning process at individual level is studied. The aim in chapter 7 is to identify different patterns for the learning process among those parents who participate in the user-boards. In the later part of the chapter, the identified patterns are analysed in relation to the organizational circumstances in the municipality studied in chapter 6. In chapter 8 the aim is to study whether the presence of a user-board at the school gives rise to a learning process among the other parents at the school.

The starting point

The *non-cooperative governance culture in Sydstad* is due to the municipality's lack of prior experiences of different forms of local

participation and the way the municipality acted towards the schools during the implementation stage. The schools were not made an actual part of the implementation process. The *cooperative governance culture in Mellanstad* is due to the municipality's widespread experience of different forms of local participation and to the fact that the municipality acted in a cooperative manner towards the schools during the implementation stage. The schools were invited to take an active part in the implementation process. Despite these differences, the municipalities are alike when it comes to other factors of possible relevance for the development of the relationship between the two, such as political majority in the city council and number of inhabitants.

The analysis of the work of the user-boards reveals differences that mainly coincide with municipal belonging. No systematic differences in the work based on the different socio-economic status in the school neighbourhood can be found, however. In both schools/user-boards in Sydstad the work and the composition of the board is characterized by continuity. The boards seem to make use of the far-reaching competence in practice and no severe conflicts or backlashes can be found. In Mellanstad the user-board at Granskolan faced some problems regarding the work and the climate of cooperation. To some degree this is also the case at Tallskolan even though the work seemed to function well at first. Furthermore the composition of the boards in Mellanstad is not characterized by continuity to the same extent as in Sydstad.

The relationship between the municipality and the user-boards
The analysis reveals significant differences in the relationship between the municipality and the user-boards in the two municipalities. In Sydstad, the relationship is characterized by dialog and cooperation to a high degree. First of all this has to do with the fact that the user-boards are given a *far-reaching competence*. Tasks that earlier belonged to the education board in the municipality and/or the principal are now delegated to the user-boards. Second, *frequent contacts* between the actors are identified. Thus the municipality and the user-boards both show an ambition to take active part in an ongoing dialogue. Several formal contacts are found, but more importantly there are frequent occasions throughout the period for common meetings and discussions. Due to

the municipality's ambition to consult the users on issues of certain relevance for them before making decisions, the user-boards are made part of the decision making process. Third, the municipality showed a *positive attitude* towards cooperation and saw several advantages for representative democracy.

In Mellanstad, the relationship between the municipality and the user-boards is not characterized by dialogue and cooperation to the same extent. First of all, it turns out that *the competence of the user-boards is limited*. In accordance with the cooperative implementation process described above, the competence was made a matter of concern for the user-boards themselves to influence. It must therefore be asked whether the municipality can be blamed for the limited competence. I argue that there is a significant difference between the municipalities in this regard since Mellanstad did not act as powerfully as in Sydstad. Second, there are *few contacts* between the two. Third, the municipality showed some *scepticism* regarding the role of user-boards in representative democracy and feared problems in terms of fragmented local politics and demanding users whose main concern is their own good.

Given the governance culture at the starting point, the results are surprising. It seems not to be the case that a cooperative governance culture to start with creates a good environment for a dialogue to develop. Even though it is not in the purpose of the dissertation to empirically test why this is the case, plausible explanations are discussed. One such explanation has to do with the actual experience drawn from earlier forms of local participation in Mellanstad. Can it be that negative experiences in Mellanstad made the municipality hesitate building up a dialogue in practice? The other side of the same coin is the possibility that the widespread experience in Mellanstad make it practically impossible for the municipality to keep in contact with all groups of participants. In Sydstad, on the other hand, those practical conditions exist. In addition the difference regarding the formal competence of the user-boards cannot be ignored. Can it be the case that the far-reaching mandate in Sydstad provides a reason for the municipality to keep an eye on the user-boards? In Mellanstad, it is as if it were safe to loose sight of powerless user-boards.

The individual learning process

Two main patterns and four sub-patterns of individual learning process are identified among the participating parents in the material. Two sub-patterns, in the dissertation called the critical parents and the democratic parents, represent one major pattern called *learning process towards the actual institution*. The other two sub-patterns, here called the democratic citizen and the complete participatory democrat, represent another main pattern called *learning process towards the public*.

The parents representing the sub-pattern *the critical parents* had an overall negative experience from participation and there are few if any signs of a learning process. The parents representing the sub-pattern *the democratic parents* had an overall positive experience from participation: their experience was that it was possible for the user-board to make a difference and that they were taken seriously by the principal. Among the parents in this sub-pattern, a learning process towards the school took place. As a result of participation, the parents increased their democratic awareness as a parent: they experienced an increased political interest concerning educational matters, an increased knowledge about the school and increased political efficacy when it comes to the feeling of being able to have a say as a single parent at the school.

Turning to the other main pattern – the learning process towards the public – first of all we find the sub-pattern *the democratic citizens*. The parents representing this pattern had an overall positive experience of participation in the same meaning as reported above. They also showed a learning process regarding the school in line with the development in the sub-pattern the democratic parents. But above that, and this is what distinguishes this sub-pattern from the sub-pattern above, parents representing this sub-pattern also show a learning process towards the public: the parents experienced an increased political interest concerning questions in relation to the public sphere, an increased knowledge about the political system and an increased political efficacy when it comes to the feeling of being able to have a say as a citizen in the municipality. Second, the sub-pattern *the complete participatory democrat* were identified. As a result of participation, the parents representing this pattern showed – above all the things that

characterized the democratic citizens – turned out to be more likely to participate in politics in the future.

When the main patterns of learning process identified are analysed in relation to the organisational circumstances in the municipalities co variation between to what extent the relationship between the municipality and the user-boards is characterized by dialogue and cooperation and how far-reaching the individual learning process are, is detected. The learning process reaches further in Sydstad where there is an ongoing dialogue between the user-board and the local authorities. This is shown by the fact that the main pattern *learning process towards the public* is mainly represented by parents from the user-boards at Björkskolan and Ekskolan in Sydstad. In Mellanstad, where no ongoing dialogue is identified, the learning process tends not to occur to the same extent. This is shown by the fact that the main pattern *learning process towards the school* is mainly represented by parents from the user-boards at Granskolan and Ekskolan in Mellanstad. Taken together the analysis indicates a substantive variation in the democratic effects of local participation due to the municipal organizational features.

In chapter 8, it turns out however that no learning process occurred among the other parents at the schools. Two cross sectional populations (the parents how either answered the survey at time one or at time two) and one panel population (the parents who answered the survey both at time one *and* time two) were isolated from the repeated surveys. When, in the first part of the chapter, the percentage of parents who experienced political efficacy, and so on for all the different parts of the learning process, at time one was compared to the percentage of parents who experienced the same variables at time two no systematic differences in accordance with the theoretical assumptions were found. Turning to the panel data set in the second part, the independent variable, in this section of the empirical analysis, trust for the user-board have no significant effect on democratic awareness. Nor have it any indirect effect on political participation.

Conclusions

To sum up, three main conclusions can be drawn from this study. First, among the parents in question participation in user-boards gives rise to

a learning process even though the learning process differs regarding how far-reaching it is towards the public. Nevertheless a sub-pattern where no learning process exists is identified. In addition, no learning process occurs among the other parents at the schools. Second, the democratic effects of local participation at the individual level vary with the organizational features in the municipality. Third, the governance culture to start with is not decisive for the direction of the relationship. During the process, and especially in the ongoing relationship between the actors, the development can take on another direction.

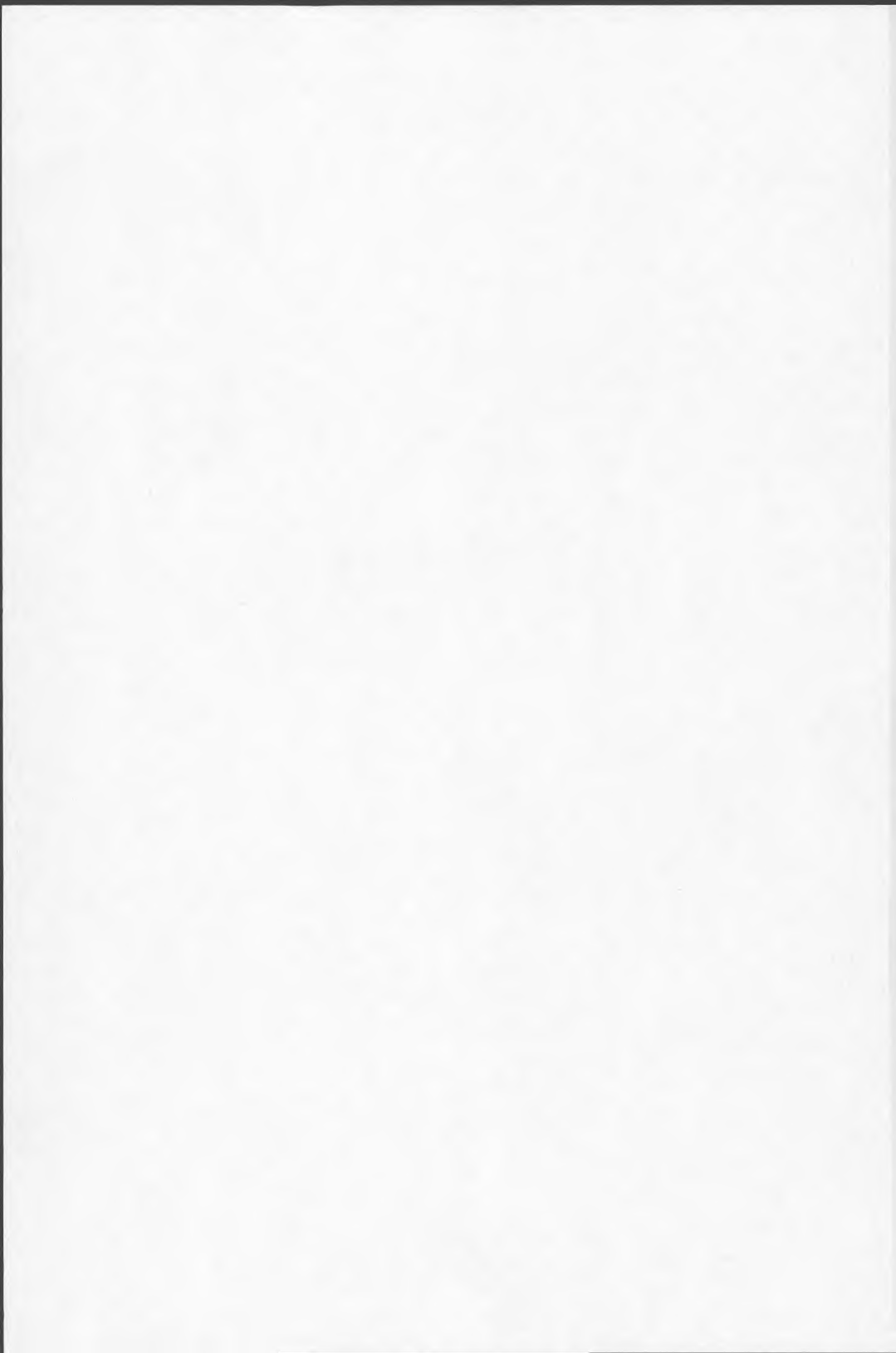
In the final chapter (chapter 9), the results are followed up and implications for future research and democratic policy are discussed. Due to the fact that this study is a case study the possibility of generalization is limited. Further studies are required in order to test whether the results indicated here holds in other cases. Two strategies for further studies are reflected upon: first of all, more case studies are needed in municipalities where the theoretical reasons to expect a development in accordance with the theoretical assumptions are not so advantageous as in this study. Second, if we are to test the effects of participation statistically in a large population of citizens it is of uttermost importance not only to include survey questions regarding the respondents level of political efficacy, political interest and so on, but also to include survey questions regarding the respondents experience from participation. Questions regarding the experience of the relationship with local politicians and civil servants are of special importance. Since this study indicates that the relationship – and therefore probably the view of the respondents – can change over time, panel data is preferred.

This study indicates that local participation can function as a school of democracy in the sense that it results in a learning process towards the public. But it also seems to be the case that this development demands a lot of representative democracy in terms of delegation of competence and dialogue. If this is not the case, as in Mellanstad, the learning process reaches no further than towards the actual institution. Not only does this particular result imply that the spill-over from more personal to public thinking assumed by participatory democrats do not occur at full length, but it also implies that the users in question actually have *strengthened* their democratic awareness as a parent.

Thus they have become better equipped to make demands based on their own interests. What the consequences of this development are for representative democracy is just one of many questions indicated by this study to reflect upon in future research and democratic policy.







Maria Jarl

En skola i demokrati?

Föräldrarna, kommunen och dialogen

I demokratipolitiken idag förespråkas ett ökat lokalt deltagande eftersom det antas skola medborgarna i demokrati och stärka den representativa demokratin. En förutsättning för att det skall ske sägs vara att deltagandet upplevs som meningsfullt av dem som deltar. Nu är frågan, stämmer det?

I boken preciseras antagandena med utgångspunkt i den deltagardemokratiska teorin och i litteraturen om samverkansinriktade former för demokratisk styrning. Under ett och ett halvt års tid följer vi utvecklingen i två kommuner som inför brukarstyrelser i skolan. Präglas relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna av samverkan och dialog? Genomgår de föräldrar som deltar i brukarstyrelserna en läroprocess i förhållande till det offentliga? Genom att studera dels relationen mellan kommunen och brukarstyrelserna, dels läroprocessen hos föräldrarna söker boken ett svar på frågan om huruvida deltagandets demokratieffekter på individnivå varierar med de organisatoriska förutsättningarna i kommunen. Till grund för analysen ligger ett rikt empiriskt material i form av upprepade intervjuer med deltagande föräldrar, rektorer, kommunala politiker och tjänstemän samt upprepade enkäter till berörda föräldrar.

Maria Jarl är verksam som forskare och lärare vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. En skola i demokrati? Föräldrarna, kommunen och dialogen är hennes doktorsavhandling i statsvetenskap.



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Göteborg Studies in Politics 86

ISBN 91-89246-11-X

ISSN 0346-5942